



วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

วรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น

5 ตอนด้วยกัน คือ

ตอนที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

ตอนที่ 2 ความรู้เกี่ยวกับเขตพื้นที่ยากจน

ตอนที่ 3 ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของครูศึกษานอกกระบวนโรงเรียนต่อการพัฒนาชนบท

ตอนที่ 4 ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย การประสานงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน บุคลากร การจัดกิจกรรม เนื้อหา และประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษานอกกระบวนโรงเรียน

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

ก. ความสำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

การพัฒนาชนบทเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทหลายด้านด้วยกัน ฮีเรเดโร (Herdeyro 1977 : 4) ได้กล่าวถึงขอบเขตของการพัฒนาชนบทว่า "การพัฒนาชนบทเป็นการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษาในหมู่บ้าน" ในทำนองเดียวกัน โคลส์ (Coles 1978 : 4) ได้กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า "การพัฒนาชนบทเป็นการกระทำให้ประชาชนมีความสมดุลงันในด้านเศรษฐกิจและสังคม" ซึ่งแนวความคิดนี้ได้สอดคล้องกับ คูมส์ และ อาเหมค (Coombs and Ahmed 1980 : 3) ที่ได้กล่าวไว้ว่า "การพัฒนาชนบทเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้มีความสมดุลงันซึ่งกันและกัน"

สถาบันพัฒนาชนบทระหว่างชาติ (International Institute of Rural Reconstruction อ้างถึงใน สุรพล กาญจนะจิตร 2524 : 26) ได้ให้

ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไว้ว่า "ถ้าจะพัฒนาชนบทให้ไค้ผลแล้วจะต้องมีการดำเนินงานการพัฒนา 4 ด้าน ไปพร้อมๆ กันคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านอนามัย ด้านการศึกษา และ ด้านการปกครองตนเอง" ในทำนองเดียวกันนี้กรมการศาสนา (2525 : 1) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทว่า "การพัฒนาชนบทจะประสบผลสำเร็จโดยอมจะต้องพัฒนาในทุกด้านที่เป็นปัญหาของชนบทอย่างควบคู่กันไปนับตั้งแต่การพัฒนาด้านการศึกษา การอนามัย และการประกอบอาชีพ" ซึ่งโชคก วีรธรรมพูลสวัสดิ์ (2525 : 18) ได้กล่าวในทำนองเดียวกันนี้ว่า "การพัฒนาชนบทจะต้องกระทำไปพร้อมๆ กันทุกสาขา เช่นการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง ดังนั้นลำพังหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียวจะไม่สามารถกระทำให้สำเร็จได้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือกันทั้งทางฝ่ายรัฐบาลและเอกชน"

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาทุกด้านพร้อมกันโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการร่วมมือและประสานงานซึ่งกันและกัน แต่เท่าที่ผ่านมามีเห็นว่าหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทยังไม่มีมีการร่วมมือหรือประสานงานกันเท่าที่ควร ดังที่ ยิววัฒน์ วุฒิเมธี (2523 : 47) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "ปัญหาในการพัฒนาชนบทที่สำคัญคือการขาดหลักการในการปฏิบัติงานร่วมกันของแต่ละหน่วยงานจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการทำงาน" โสรัจ สุจริตกุล (2525 : 1) ได้กล่าวในทำนองเดียวกันนี้ว่า "ปัญหาการพัฒนาชนบทในชั้นปฏิบัติคือทางคนต่างทำการพัฒนาชนบทตามแนวความคิดของตนเอง การพัฒนาชนบทจึงไปคนละทิศละทาง"

สำหรับการจัดองค์กรการบริหารงานพัฒนาชนบทนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2524 : 10) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "การจัดองค์กรการบริหารงานพัฒนาชนบทในปัจจุบันมีลักษณะปัญหาการหลากหลายรูปแบบและการปฏิบัติซึ่งมีการซ้ำซ้อนกันในโครงสร้างอำนาจหน้าที่เป็นผลทำให้ขาดการประสานงานและการขาดเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบท"

วิธีการหรือแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ของการพัฒนาชนบทนั้นจะต้องกระทำไปทุกๆ ด้านนี้ อธิธิษฐ์ ประพุทธนิตินสาร (2523 : 40) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "ปัญหาทางประการเกิดจากหลายสาเหตุ การแก้ปัญหาจึงต้องแก้พร้อมๆ กันไปทุกสาเหตุ โดยแก้แบบผสมผสาน" ในทำนองเดียวกันนี้ นวล ชื่นดวง (2523 : 29) ได้กล่าวถึง

วิธีการแก้ปัญหาในการพัฒนาชนบทว่า "ปัญหาต่างๆ มีการเกี่ยวโยงกันเป็นลูกโซ่ การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องแก้หลายๆ ด้านไปพร้อมกัน นอกจากนี้แล้วปัญหาต่างๆ ยังมีหลายรูปแบบการแก้ปัญหาที่จำเป็นก็ยังมีหลายแบบด้วยจึงต้องแก้พร้อมๆ กันไปทุกสาขาโดยแก้แบบผสมผสาน" นอกจากนี้ พิธิษฐ วรอุไร (2523 : 22) ยังได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า "ในชีวิตประจำวันของคนเราแต่ละวันนั้นเราต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ มากมาย หรือพูดง่ายๆ ว่าชีวิตคนเราเป็นอยู่อย่างผสมผสาน ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาเราจึงต้องวางแผนเพื่อแก้ปัญหาหลายๆ ด้านไม่ใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง แผนพัฒนาที่ได้ผลจะต้องเป็นแผนที่มีลักษณะผสมผสาน"

จากแนวความคิดต่างๆ เหล่านี้จึงได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้นคือแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ดังที่ สุรพล กาญจนะจิตรา (2524 : 20) ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ว่า "แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทคือแนวความคิดทางการผสมผสานหรือนึกกำลังทั้งงบประมาณ บุคลากร วัสดุ วิชาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ในการที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาชนบทหรือที่เรียกว่าการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated Rural Development)

๓. ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

มีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้หลายความหมายด้วยกัน ถวัลย์ อรรถพิพิพงษ์ และสุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์ (2524 : 4) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หมายถึงการผสมและการเสริมค้ำซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบท เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันและการพัฒนาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นด้วย" ในทำนองเดียวกัน จีระพรรณ กาญจนะจิตรา (2523 : 496) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในลักษณะเดียวกันว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หมายถึงการรวมองค์ประกอบต่างๆ และหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการวางแผนและปฏิบัติงานเฉพาะพื้นที่เข้าไว้ด้วยกัน" ส่วนยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 40) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานคือการเน้นถึงความสัมพันธ์ต่อเนื่อง เกี่ยวข้องกันของปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานพัฒนาชนบท"

สำหรับ ฮาร์บิสัน และไมเออร์ (Harbison and Myere อ้างถึงใน อนุรักษบัญญัติอนุวัติ 2524 : 14) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นการพัฒนาทรัพยากรกำลังคนของชาติที่ต้องอาศัยวิธีการและเนื้อหาต่างๆ ตั้งแต่ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การศึกษา การอาชีพ และการสาธารณสุขมามีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในขั้นตอนต่างๆ" ศิริชัย วัชรโรทน (2525 : 59) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในทำนองเดียวกันว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นโครงสร้างของการดำเนินงานพัฒนาทั้งหมดในชนบทที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา อนามัย การปกครองและการเมือง" จากความหมายนี้ได้สอดคล้องกับคำกล่าวของ ฮารี กุลคังต์ (2524 : 25) ที่ได้กล่าวว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานคือการพัฒนาทุกด้านทุกส่วนให้เชื่อมโยงกัน"

ดังได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้น หมายถึงการร่วมมือหรือการประสานงานกันของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การอนามัย และการประกอบอาชีพของประชาชนมีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ค. แนวความคิดและหลักการของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการวางแผนพัฒนาชนบทแบบผสมผสานระดับอำเภอของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2523 : 74) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ดังนี้ "หลักสำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานคือต้องมีแผนประสานงานกันในทุกๆ ด้านและทุกๆ ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นคนในชุมชน หน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือดำเนินการตลอดจนทรัพยากรที่นำมาใช้โดยจะเน้นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก" นอกจากนี้ ดิเรก ฤกษ์ทราย (2525 : 33) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานว่า "การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นการผสมผสานกิจกรรมหลายกิจกรรมเข้าด้วยกัน และกิจกรรมหรือโครงการนั้นต้องเน้นความร่วมมือเพียรหรือการทำให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกระทำไปพร้อมๆ กันและเอื้ออำนวยต่อกัน"

บุวิชนี วุฒิเมธี (2526 : 42) ได้กำหนดหลักการในการดำเนินงานพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ดังนี้

1. เป็นกระบวนการฉันทนิกกิจกรรมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง เข้าดำเนินการร่วมกัน
2. กิจกรรมดังกล่าวจะต้องจัดทำในรูปแบบงาน โครงการระหว่างหน่วยงาน ภาคเอกชน ภาครัฐบาลและประชาชนในพื้นที่เป้าหมายต่อเนื่องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
3. แผนงานและโครงการพัฒนาจะต้องพิจารณาถึงทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งมีความสามารถ ความต้องการและการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นควบคู่กับนโยบายของรัฐบาล
4. เป้าหมายการพัฒนาจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของชาวชนบทโดยคำนึงถึงการกระจายผลการพัฒนาไปถึงกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ยากจน
5. ระดมเทคนิคใหม่ๆ เข้ามาใช้เพื่อเป็นตัวเร่งในการพัฒนาทุกๆ ด้านทั้งนี้ โดยการประยุกต์ใช้เทคนิคเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชน

ในทำนองเดียวกัน โชคก วีรธรรมพุลสวัสดิ์ (2525 : 7-8) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน 5 ประการด้วยกัน คือ

1. เป็นการฉันทนิกกิจกรรมทุกสาขาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ด้านการเมือง และความมั่นคง
2. เป็นการฉันทนิกกำลังของทุกฝ่ายทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชนเพื่อรวมพลังกันพัฒนาชนบทให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง
3. การพัฒนาควรจัดทำในรูปของแผนงาน โดยการประสานโครงการระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล จัดทำเป็นแผนพัฒนาที่แน่นอนและต่อเนื่อง
4. การพัฒนาจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ทรัพยากร ความต้องการและการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนนโยบายของรัฐบาล
5. การพัฒนาจะต้องมีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน แน่นนอน สามารถปฏิบัติได้ เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

นอกจากนี้ จีรพรรณ กาญจนะจิตรา (2523 : 496) ยังได้กล่าวถึงลักษณะหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ดังนี้

1. แผนงานพัฒนาชนบทแบบผสมผสานโดยทั่วไปแล้วจะจำกัดอยู่ในพื้นที่เฉพาะ

แห่งเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ

2. แผนงานพัฒนาชนบทแบบผสมผสานจะเน้นการพัฒนาในปัจจัยบางประการ ซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนาในเขตพื้นที่โครงการนั้น ตัวอย่างเช่นในเขตพื้นที่นั้นมีโครงการสร้างระบบการผลิตคืออยู่แล้วแต่ยังขาดโครงการบริการด้านสังคมเป็นต้น

3. แผนงานพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไม่ควรอยู่โดดเดี่ยว หากแต่จะต้องประสานกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และการวางแผนส่วนรวมของประเทศ

4. แผนงานพัฒนาชนบทแบบผสมผสานควรบรรจุไว้ด้วยโครงการย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทางเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับกิจกรรมด้านสังคม โดยให้โครงการทั้งสองประเภทอยู่ในลักษณะคุณภาพและให้ผลประโยชน์ทางด้านการบริการ เศรษฐกิจและสังคมในเขตชนบท

5. แผนงานปฏิรูประบบเกษตรกรรมและระบบที่ดินจะต้องเชื่อมโยงกับการจัดตั้งองค์กรทางสังคมในชนบท เพื่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการสร้างงานและการจ้างงาน โดยถือว่าการจัดตั้งองค์กรชนบทจะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการจ้างแรงงานในชนบท

สุรพล ชันไชย (2527 : 18) ได้สรุปถึงหลักการสำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. ต้องปรับปรุงกลไกทางการบริหารระดับท้องถิ่นให้มีการประสานและร่วมมือกันดีขึ้น

2. มีการวางแผนงานพหุสาขา (Multi-sector planning) ในระดับท้องถิ่นด้านต่างๆ

3. มีการเลือกพื้นที่เพื่อทุ่มเทการพัฒนาในท้องถิ่น และดำเนินการพัฒนาอย่างครอบคลุมทุกด้านที่เหมาะสม

4. กระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

สุรพล กาญจนะจิตตรา (2524 : 20-21) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ดังนี้ คือ

1. เป็นการเปิดหรือผสมผสานกิจกรรมหลายอย่างเข้าด้วยกัน เช่นการอนามัย

การเกษตรกรรม การศึกษา โดยมองว่าปัญหาในชนบทมีหลายประการและเกี่ยวพันเป็นลูกโซ่ ดังนั้นในการพัฒนาชนบทจะต้องผสมผสานกิจกรรมต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เป็นลูกโซ่นี้

2. เป็นการผสมผสานแผนงานของหน่วยราชการต่างๆ วิธีนี้มองเห็นว่าถ้าเอาแผนงานของหน่วยงานต่างๆ ที่จะดำเนินการในท้องที่หนึ่งมาลำดับให้สอดคล้องกัน จะเป็นการแก้ปัญหาในชนบทได้โดยไม่ต้องมีการฉีกกำลังกันในการจัดการโดยแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และวิธีปฏิบัติรวมทั้งระยะเวลาให้ชัดเจน

3. เป็นการวางโครงสร้างการบริหารงานใหม่โดยจัดให้มีองค์กรและผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในโครงการนั้นอย่างเด็ดขาด ผู้ปฏิบัติหน้าที่อาจมาจากหน่วยงานต่างๆ แต่จะมีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบขึ้นมาและให้มีอำนาจในการสั่งการเจ้าหน้าที่ต่างๆ ได้

โดยสรุปแล้วแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน คือการร่วมมือและประสานงานกันของหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทโดยการประสานแผนงานและโครงการซึ่งกันและกันมีองค์กรกลางร่วมรับผิดชอบ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความต้องการและการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ตอนที่ 2 ความรู้เกี่ยวกับเขตพื้นที่ยากจน

จากรายงานผลการติดตามผลการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2524 : 342) พบว่าการพัฒนาชนบทที่แล้วมานั้นปรากฏว่าพื้นที่ชนบทบางแห่งสามารถเจริญรุดหน้าไปได้มาก แต่ในพื้นที่บางแห่งก็ยังคงล้าหลัง ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวความคิดใหม่โดยมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโดยให้ความเอาใจใส่ต่อพื้นที่ต่างๆ เป็นพิเศษ ดังนั้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการกำหนดพื้นที่ชนบทออกเป็น 2 ประเภทให้ชัดเจนคือพื้นที่ชนบททั่วไปที่พอช่วยเหลือตัวเองได้และเคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามาแล้ว กับพื้นที่ชนบทยากจนอันเป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 342) และเพื่อสนองนโยบายดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อ

การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) โดยได้กำหนดให้พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ รวม 38 จังหวัด 286 อำเภอหรือกิ่งอำเภอเป็นเขตพื้นที่ยากจนซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 69)

จำลอง ชูเกลี้ยง (2525 : 25) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกำหนดพื้นที่ยากจนเพื่อการพัฒนาชนบทไว้ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบทโดยไม่กำหนดพื้นที่ให้ชัดเจนดังที่ทำในอดีตนั้นมิได้ผลทำให้พื้นที่ชนบทบางส่วนไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง ในทางตรงข้ามพื้นที่ชนบทที่เจริญอยู่แล้วกลับเจริญยิ่งขึ้นทำให้ช่องว่างระหว่างชนบทด้วยกันห่างไกลกันออกไปทุกที
2. เป็นที่ยอมรับกันว่า การกำหนดพื้นที่ยังเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดกลยุทธ์และแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นชนบทแต่ละประเภทด้วย ในระยะเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาชนบทได้กระทำโดยอาศัยวิธีการเดียวกันตลอดซึ่งนับว่าเป็นข้อผิดพลาดที่ไม่อาจปฏิเสธได้
3. การกำหนดกลยุทธ์และแนวทางพัฒนาพิเศษขึ้นสำหรับพื้นที่ชนบทยากจนดังกล่าว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาที่ตรงข้อเท็จจริงและปัญหาในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าในอดีตด้วย

ในบางครั้งการกำหนดพื้นที่ยากจนเพื่อการพัฒนาชนบทนี้ได้มีปัญหาในแง่ของการปฏิบัติ คือการเลือกหรือการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ยากจนนั้นบางครั้งยังไม่ตรงต่อสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร ซึ่งวิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์ (2526 : 33) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "หลักการในการเลือกหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาชนบทนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะคำนึงถึงความพร้อมของหมู่บ้านและผู้นำหมู่บ้าน ตลอดจนความสะดวกของการคมนาคมซึ่งมักจะเป็นหมู่บ้านที่มีฐานะดีอยู่แล้ว" แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทนี้จะช่วยให้การพัฒนาชนบทมีเป้าหมายไปยังประชากรผู้ยากจนในชนบทได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการกำหนดพื้นที่เป้าหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาดังที่วิวัฒน์ วุฒิเมธี (2523 : 48) ได้กล่าวว่า "การแก้ปัญหาในการพัฒนาชนบทนั้นควรมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนา"

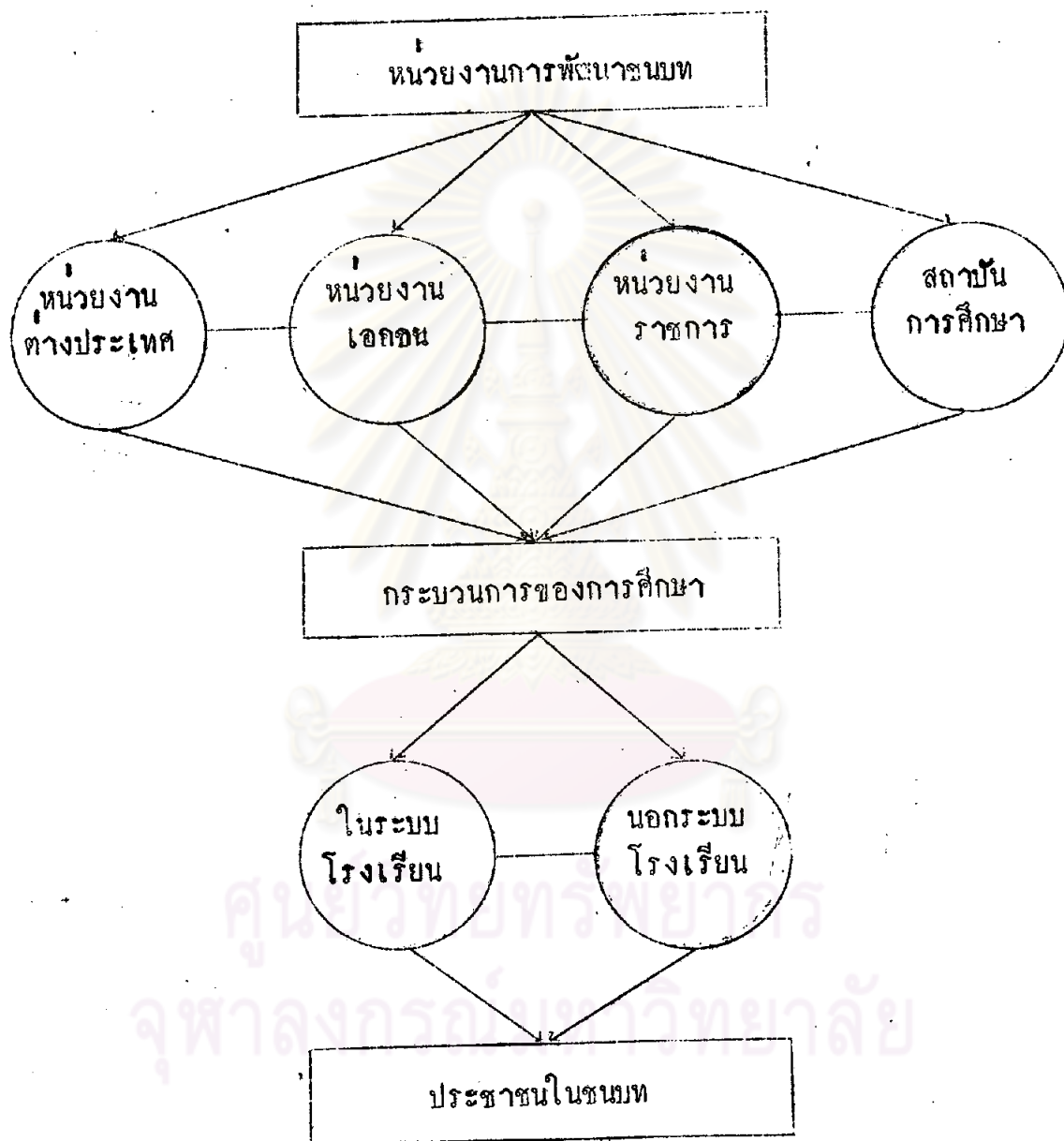
ตอนที่ 3 ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนต่อการพัฒนาชนบท

การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นความหวังใหม่ในวงการการศึกษาที่จะใช้เป็นกลไกในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในชนบทอันเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท (ทองอยู่ แก้วไทรชะ 2525 : 17) ในทำนองเดียวกันอารี กุลศัพท์ (2525 : 23) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษานอกระบบโรงเรียนต่อการพัฒนาชนบทว่า "การศึกษาที่จะสามารถแก้ปัญหาและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อชีวิตของประชาชนในชนบทคือการศึกษานอกระบบโรงเรียน" เจริญผล สุวรรณโชติ (2525 : 29) ได้กล่าวถึงบทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการเพิ่มรายได้ของชาวชนบทว่า "การศึกษานอกระบบโรงเรียนสามารถพัฒนาชนบทในด้าน การเพิ่มผลผลิต การเพิ่มรายได้ส่วนบุคคลและสังคม อีกทั้งยังสามารถลดรายจ่ายให้กับบุคคลและสังคมอีกด้วย"

ฮีเรเดโร (Herederro 1977 : 8) ได้กล่าวถึงวิธีการพัฒนาชนบทกับการศึกษานอกระบบโรงเรียนว่า "วิธีการพัฒนาชนบทคือการศึกษานอกระบบโรงเรียน" ซึ่งคำกล่าวนี้ได้สอดคล้องกับแนวความคิดของ ไพรัตน์ เคชะรินทร์ (2525 : 1) เกี่ยวกับกระบวนการของการศึกษาที่มีบทบาทต่อการพัฒนาชนบทโดยได้แสดงเป็นแผนภูมิไว้ดังในแผนภูมิที่ 1

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงกระบวนการของการศึกษาที่มีบทบาทต่อการพัฒนาชนบท



จากแผนภูมิที่ 1 นี้แสดงให้เห็นว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท

อุดม เขยท้วงศ์ (2523 : 33) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อสนองความต้องการของชาวชนบทไว้ดังนี้

1. เพื่อผู้ที่ไม่มีโอกาสเรียนในระบบโรงเรียนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน
2. เพื่อให้ผู้ที่จบการศึกษาจากระบบโรงเรียนแล้วได้มีโอกาสหาความรู้และการฝึกฝนเพิ่มเติมโดยเฉพาะสำหรับการที่จะไปประกอบอาชีพ
3. เพื่อช่วยให้ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ได้มีโอกาสศึกษาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงาน

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชนบท ซึ่ง ทองอยู่ แก้วไทรธะ (2525 : 42) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญของการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่มีต่อการพัฒนาชนบทไว้ดังนี้

1. ในขณะที่การศึกษาในโรงเรียนไม่สามารถเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาของชุมชนได้ บทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงได้รับการเพ่งเล็งด้วยความคาดหวังว่าจะเป็นตัวนำในการพัฒนาชนบทแทนการศึกษาในโรงเรียนที่มีข้อจำกัดอยู่มาก
2. มีปัจจัยหลายประการที่เป็นเครื่องชี้ว่าการศึกษาอกระบบโรงเรียนมีศักยภาพอย่างมากในการพัฒนาชนบท ประการแรกคือปรัชญาการศึกษาอกระบบโรงเรียนหนึ่งเป็นอันเดียวกับปรัชญาการพัฒนาคือการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นมนุษย์ โดยส่งเสริมการเลือกตัดสินใจของแต่ละบุคคลให้บุคคลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตของเขาเอง ให้บุคคลรู้จักช่วยตนเองและช่วยพัฒนาสังคมหรือชุมชนของเขาเองมากกว่าจะไปช่วยเขาพัฒนา ความพยายามใดที่จะทำให้สำเร็จตามปรัชญาการศึกษาอกระบบโรงเรียนก็เป็นความพยายามในการพัฒนานั้นเอง
3. ประชากรกลุ่มเป้าหมายหลักของการศึกษานอกระบบโรงเรียนได้แก่ประชาชน 80 เปอร์เซ็นต์ของประเทศที่อยู่ในชนบท ดังนั้นความพยายามของการศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงเป็นความพยายามเพื่อชาวชนบทอย่างแท้จริง
4. ยุทธศาสตร์การศึกษาอกระบบโรงเรียนหนึ่งเน้นหลักของการศึกษาตลอดชีวิตกล่าวคือให้มีความรู้พื้นฐานเพื่อการแสวงหาข้อมูลการดำรงชีวิตในสังคมเป็นประการแรก ให้มีทักษะการประกอบอาชีพเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นประการที่สอง และให้มีเครื่องมือในการหาข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพื่อประกอบ

การตัดสินใจของตนเองเป็นประการสุดท้าย

เนื่องจากการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางดังนั้นจึงมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนหลายหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน แต่วัตถุประสงค์ วิธีการจัดบริการ และกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกันออกไปตามแต่ละลักษณะของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ยังขาดการร่วมมือหรือการประสานงานซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเข้ามาดำเนินการในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

จากการสัมมนาเรื่องความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทกับการศึกษานอกระบบโรงเรียนของมหาวิทยาลัยศิลปากร (2523 : 20) ได้สรุปเกี่ยวกับแนวความคิดในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ว่า "การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทในด้านต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานในลักษณะการผสมผสานของทุกหน่วยงาน โดยเน้นถึงการระดมสรรพกำลังในท้องถิ่นมาช่วยทั้งในแง่บุคคลและทรัพยากรซึ่งต้องวางแผนจากเบื้องล่างและเบื้องบน เน้นการกระจายอำนาจของท้องถิ่น"

จากรายงานการสัมมนาระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบทแบบผสมผสานระดับท้องถิ่นของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (2522 : 1-2) ได้สรุปเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบโรงเรียนและการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานไว้ดังนี้ "การศึกษาเพื่อแก้ไขการไม่รู้หนังสือและเพื่อให้ความรู้ในการประกอบอาชีพมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบทจึงจำเป็นที่จะต้องมีบทบาทในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานด้วย" ในทำนองเดียวกัน วิบูลย์ลักษณ์ ทองเชื้อ (2525 : 1) ได้กล่าวถึงทิศทางของการศึกษานอกระบบโรงเรียนกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานว่า "โดยเหตุที่งานการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นงานที่มีทิศทางของการบริการมุ่งไปสู่ชนบทกล่าวคือการให้การศึกษแก่ราษฎรในชนบทที่ยากไร้และพลาดโอกาสจากการศึกษาในระบบโรงเรียนเพื่อให้มีความรู้ มีอาชีพ มีความพร้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามสมควรแก่ศักยภาพ ดังนั้นในเขตชนบทที่ยากจนและเขตที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนแล้วงานการศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชนบทในรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน"

ควายเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อให้ความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติในเรื่องต่างๆ แก่ประชาชนในชนบทนั้นจะต้องดำเนินการในรูปแบบของการ พัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ดังที่ สัมพันธ์ คำผล (2524 : 1) ได้กล่าวไว้ว่า "ปัจจัยสำคัญ ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้บรรลุผลสมความมุ่งหมายนั้นควรจะ ต้องมีการ ดำเนินงานในลักษณะผสมผสาน"

ตอนที่ 4 ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย การประสานงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน บุคลากร การจัดกิจกรรม เนื้อหา และประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

ก. นโยบาย

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 : 324) ได้กำหนด นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้นโดยวางหลักการของการพัฒนาชนบทตามแนว ใหม่ไว้ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. ยึดพื้นที่เป็นหลัก
2. พัฒนารูานะของประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น
3. เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ
4. แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
5. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ปัญหามากที่สุด

นอกจากนี้ตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ยังได้กำหนดให้กระทรวงหลัก 4 กระทรวงคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวง สาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการพัฒนาชนบท ตั้งแต่ระดับตำบลถึงระดับชาติเพื่อให้ผลงานของโครงการต่างๆ ถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนสูญเสียไปในการปฏิบัติงานของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 5)

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525 : 17) ได้ให้เหตุผลในการกำหนดให้ 4 กระทรวงหลักทำงานร่วมกันในการพัฒนาชนบทว่า "งานหลักของกระทรวงเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่บนที่ชนบทและมีเจ้าหน้าที่ทำงานถึงระดับตำบล ดังนั้นในจุดเริ่มต้นจึงควรเริ่มดำเนินการนี้จาก 4 กระทรวงนี้เสียก่อน เพราะลำพังแรงงานของ 4 กระทรวงนี้ก็สามารช่วยพัฒนาชนบทได้อย่างมหาศาลหากรวมกันดำเนินงานอย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับพื้นที่มาจนถึงระดับชาติ" ในการดำเนินงานร่วมกันของ 4 กระทรวงหลักนี้ในระยะแรกรัฐบาลได้กำหนดให้มีการดำเนินงานร่วมกันเฉพาะในเขตพื้นที่ยากจนก่อน ซึ่งเสนอว่า อนุฎูล (2525 : 1) ได้ให้เหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. โดยที่ปัญหาความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนดังนั้นในระยะแรกรัฐบาลจึงได้มุ่งเน้นไปยังชนบทพื้นที่ยากจน
2. ระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่จะเป็นการร่วมกันทำงานเป็นครั้งแรกของ 4 กระทรวงหลักซึ่งจะต้องประสานกันในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด มาจนถึงระดับกระทรวงหรือระดับชาติอันเป็นแนวทางใหม่ของการทำงานซึ่งยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทดสอบดูเสียก่อนว่าจะสามารถทำงานอย่างประสานกันในทุกชั้นตอนได้หรือไม่ และการทดสอบที่เหมาะสมที่สุดก็คือการทำงานในพื้นที่ซึ่งจำกัดไว้จำนวนหนึ่งด้วยเงินงบประมาณซึ่งกำหนดไว้จำนวนหนึ่งกับโครงการและแผนงานจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มากจนเกินไปเสียก่อน ทั้งหมดนี้ก็คือการปฏิบัติและการดำเนินงานในเขตพื้นที่ยากจนตามแผนปฏิบัติการที่เราเรียกว่าแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

จากการกำหนดนโยบายดังกล่าวทำให้งานการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นงานที่มุ่งไปสู่ชนบทในเขตพื้นที่ยากจนโดยการทำงานร่วมกันของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการในรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ดังที่ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 54) ได้กล่าวว่า "การพัฒนาชนบทแนวใหม่ได้ดำเนินการโดยยึดหลักการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน"



ข. การประสานงาน

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการบริหารราชการรวมทั้งระบบการวางแผนของไทยคือการขาดความร่วมมือและการประสานงาน (Paibul Changrien 1970 : 88) ในทำนองเดียวกัน บุวัฒน์ วุฒิมณี (2523 : 47) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับปัญหาในการพัฒนาว่า "ปัญหาในการพัฒนาที่สำคัญคือการขาดหลักการในการปฏิบัติงานร่วมกันของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการทำงาน" ด้วยเหตุนี้จึงมีการจัดระบบการทำงานโดยให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของหน่วยงานนั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่าการประสานงาน (คณะทำงานโครงการพัฒนาประชากรจังหวัดนครราชสีมาแบบผสมผสาน 2525 : 150)

ไวท์ (White อ้างถึงใน วีระ สิงหนेत्र 2512 : 10) ได้ให้ความหมายของการประสานงานว่า "การประสานงานเป็นการปรับปรุงส่วนต่างๆ ในองค์กรหรือหน่วยงานเข้าด้วยกันรวมทั้งการปรับความเคลื่อนไหวและการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ให้ได้จังหวะเวลาเพื่อว่าแต่ละส่วนจะได้ใช้ทรัพยากรความสามารถเพื่อผลิตหรือประสิทธิภาพขององค์กรเป็นส่วนรวม"

วีระ สิงหนेत्र (2512 : 8) กล่าวว่า "การประสานงานหมายถึงการมีความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานเพื่อทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว เรียบร้อย ประสานกันดีและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ"

สำนักงานโครงการพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2523 : 7) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการในการประสานงานของหน่วยงานราชการไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ จะต้องรู้งานของกันและกันควรมีการประชุมปรึกษาหารือ หาทางช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างหน่วยงาน
 2. งานแต่ละงานต้องรู้ประโยชน์ซึ่งกันและกันและเกื้อกูลประโยชน์แก่กัน
 3. ในระหว่างหน่วยงานจะต้องรู้ขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงานด้วย
- แขนงประมาณ พาหนะ กำลังคน เป็นต้น

พร้อมกันนี้สำนักงานโครงการพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2523 : 62) ยังได้เสนอแนะวิธีการประสานงานของหน่วยงานราชการต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ประสานงานกับหน่วยงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาตามโครงการในชนบทเพื่อร่วมประสานแผนในด้านวิธีการ งบประมาณ เจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันสูงสุดของการประสานงาน
2. ประสานงานระหว่างกลุ่มกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้กลุ่มนำทรัพยากรภายนอกมาใช้ให้ได้อย่างคุ้มค่า
3. ประเมินผลโครงการร่วมกัน
4. จัดประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรายงานและวางแผนดำเนินงานต่อไป ปัจจุบันทางหน่วยราชการทำงานสะดวกขึ้นเพราะแต่ละหมู่บ้านมีกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของตนเองและเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปดำเนินงานในหมู่บ้านของตน

จากการอบรมคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (กปต.) ของจังหวัดนครราชสีมาแบบผสมผสาน (2525 : 152-154) ได้เสนอแนะวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ไว้ 8 วิธีการด้วยกัน คือ

1. การสนทนาหรือปรึกษาหารือ เน้นหนักไปในทางติดต่อส่วนตัว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้
 - 1.1 ติดต่อโดยตรงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในงานนั้น
 - 1.2 ควรดำเนินการติดต่อประสานงานตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการปฏิบัติงาน
 - 1.3 เชื่อมโยงส่วนประกอบต่างๆ เข้าด้วยกัน
 - 1.4 การประสานงานต้องทำเป็นกระบวนการที่ติดต่อกันไม่ขาดสาย
2. การประชุมพบปะหรือการสัมมนาซึ่งจะได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกัน ได้ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี
3. การให้เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือให้การศึกษา ถ้าผู้บริหารมีงานมากมักจะจัดให้มีที่ปรึกษาคอยแนะนำต่างๆ ซึ่งอาจทำได้ 2 แบบ คือ
 - 3.1 การจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษา

3.2 การจัดให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

4. การใช้ระบบติดต่อสื่อสาร เครื่องมือที่ใช้ในการประสานงาน ได้แก่บันทึก รายงานรวมถึงวิธีติดต่อส่วนตัวอื่นๆ อีกด้วย เช่นการใช้โทรศัพท์

5. การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อไปทำการแทนนักบริหาร ทำการแลกเปลี่ยนข่าวสาร เจ้าหน้าที่ผู้ติดต่อจะต้องเข้าใจการดำเนินงานและรู้ความต้องการของหน่วยงานของเขา ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคอยสังเกตว่าหน่วยงานที่เขาติดต่อนั้นมีความเห็นอย่างไรแล้ว รายงานไปให้หน่วยงานของเขาทราบอีกที

6. การใช้วิธีการงบประมาณ

7. การใช้คณะกรรมการ

8. การใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

วิธีการประสานงานต่างๆ เหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษา นอกกระบวนโรงเรียน ซึ่ง สารบัญญัติ อินทรพุด (2523 : 59) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการประสานงานในการจัดการศึกษานอกกระบวนโรงเรียนว่า "การประสานหน่วยงานในการจัดการศึกษานอกกระบวนโรงเรียนมีความจำเป็นอย่างมากเพราะจะช่วยแก้ปัญหาความสิ้นเปลือง ความซ้ำซ้อนของงานและช่วยให้งานเกื้อกูลกันได้อย่างผลดีเสมือนการทำงาน ของระบบเครื่องจักรกลซึ่งทุกส่วนทำหน้าที่ประสานสอดคล้องกันทำให้เครื่องจักรกลนั้น ทำงานโดยไม่มีขัดข้อง"

ก. การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการในการพัฒนาชนบทนั้นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือการที่ประชาชน ฝ่ายผู้ได้รับผลจากการพัฒนาจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาของตัวเองโดยผ่าน ทางองค์กรปกครองท้องถิ่นตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 : 407) ในทำนองเดียวกัน ดิเรก ฤกษ์ทราย (2525 : 34) ได้กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า "การมีส่วนร่วมของ ประชาชนจะช่วยสร้างจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของและสามารถสร้างความต่อเนื่องให้เกิด แก่โครงการนั้นๆ ได้ในที่สุด"

นีล (Neal อ้างถึงใน มาอะ ชิตตะสังคะ 2522 : 3-4) ได้เสนอแนะวิธี
 จูงใจประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้คือ

1. สร้างความรู้สึกตระหนักชัดในชุมชน
2. ใช้ประสบการณ์ที่เป็นความสำเร็จเป็นเครื่องจูงใจ
3. รู้จักใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์
4. กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
5. ให้ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชนโดยสม่ำเสมอ
6. การเสริมสร้างผู้นำแบบการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้
7. เสริมสร้างให้มีการติดตามผลการดำเนินงาน
8. ลงมือปฏิบัติสิ่งที่เป็นจริง

สำหรับวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน
 สานิตย์ บุญชู (2526 : 7-8) ได้เสนอวิธีการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
 ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้สำนักงานโครงการพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2523 : 60) ได้
 เสนอวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าประชาชนในชนบทสามารถเข้าร่วมการดำเนิน
 กิจกรรมต่างๆ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การสำรวจปัญหาและความต้องการอันแท้จริง
2. การพิจารณากำหนดเป้าหมายของการพัฒนา
3. การวางโครงการต่างๆ และการคัดเลือกผู้นำอาสาสมัครและผู้นำงาน

ในท้องถิ่นตน

4. การแสดงความคิดเห็นในรูปของการทำงานแบบประชาธิปไตย
5. ประชาชนควรมีการรวมกลุ่มและมีผู้นำที่เข้มแข็งเพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนา
 และการแก้ปัญหาต่างๆ

6. การมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการและผู้นำประชาชนเป็นผู้ประสานงานระดับท้องถิ่นทั้งภายนอกและภายใน

7. การมีส่วนร่วมในการขยายและการเปลี่ยนแปลง

8. การมีส่วนร่วมในการจัดแหล่งกลางของกิจกรรมหมู่บ้าน

9. การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นเจ้าของเรื่องหรือโครงการ

วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวมานี้ย่อมจะเป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้บรรลุผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้นเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งดังที่ โสภณ วัชรานนท์ (2523 : 46) ได้กล่าวว่า "การตั้งประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ"

ง. บุคลากร

กลไกที่สำคัญในการพัฒนาชนบทอีกประการหนึ่งที่จะขาดไม่ได้คือบุคลากร ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาต่างๆ นั้นรัฐบาลได้ดำเนินการโดยผ่านบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการและระบบราชการ ทั้งนี้เพราะการพัฒนาชนบทตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นสิ่งที่ริเริ่มจากทางราชการซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผนงาน และดำเนินงานโดยข้าราชการ (สมบัติ ภูกาญจน, บรรณาธิการ 2525 : 19) ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยเฉพาะข้าราชการในระดับตำบลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในท้องที่ คำรง สุนทรสารทูล (2522 : 170) ได้กล่าวถึงความสำคัญของข้าราชการในระดับตำบลว่า "บุคลากรทางวิชาการที่มีความสำคัญต่อชีวิตของชาวชนบทคือเกษตร สาธารณสุข ศึกษา ครู และพัฒนากร ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนอยู่จะต้องมีครบถ้วนบริบูรณ์พอที่จะสามารถให้บริการหรือให้คำปรึกษาหารือกับประชาชนในตำบลได้"

ส่วนนี้ ทองนพ (2525 : 4) ได้กล่าวถึงบุคลากรในระดับตำบลพอสรุปได้ว่า บุคลากรเหล่านี้จะเป็นเจ้าหน้าที่จากกรมส่งเสริมการเกษตร เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน และเจ้าหน้าที่ทางด้านการศึกษา ในทำนองเดียวกันจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการวางแผนการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานระดับอำเภอของ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2523 : 75) ได้สรุปว่าบุคลากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทคือ เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และ นักวิชาการ (ครู)

ดังได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าบุคลากรที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนคือบุคลากรทางด้านการเกษตร สาธารณสุข การพัฒนาชุมชนและบุคลากรทางการศึกษา

จ. การจัดกิจกรรม

อุณา นพคุณ (2527 : 153) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดกิจกรรมในด้านการอบรมหรือการเรียนการสอนผู้ใหญ่ว่า "กลยุทธ์และเทคนิคการเรียนการสอนมีความสำคัญต่องานของผู้สอนและนักการศึกษาผู้ใหญ่" ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงลักษณะของการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ต่างๆ กันโดยผู้วิจัยจะได้นำมาเสนอดังต่อไปนี้

บุญเลิศ นาคแก้ว (2524 : 20-21) ได้กล่าวถึงหลักการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ดังนี้ คือ

1. จัดให้ตรงกับความต้องการของประชาชน สังคม และประเทศชาติ
2. จัดให้สนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ
3. ให้ความรู้ ทักษะ ความชำนาญทางด้านอาชีพหลายประเภทเพื่อพัฒนาความสามารถของประชาชนในชนบท
4. จัดเนื้อหาตามลำดับความสำคัญเพื่อให้ผู้เรียนเกิดทักษะ และความรู้ในด้านอื่นๆ ด้วย
5. ควรให้เป็นไปในลักษณะการเรียนตามความสมัครใจของผู้เรียน ไม่เป็นการบังคับ
6. ควรให้เป็นไปในลักษณะการศึกษาตลอดชีวิตโดยผู้เรียนรู้จักหาความรู้ และมีนิสัยในการหาความรู้เพิ่มเติมต่อไป
7. ควรให้มีความคล่องตัว ยืดหยุ่นได้และส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถช่วยตัวเองต่อไปได้

8. ควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน
9. ควรมุ่งพัฒนาคุณค่าของบุคคลและของชีวิต เช่น เร่งเร้าให้สนใจหาความรู้ใหม่เพื่อปรับปรุงงานของตนเองให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น
10. เร่งเร้าให้เกิดความต้องการทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนในทุกระดับ เพื่อจะจัดให้มีลักษณะที่สัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับบุคคล ชุมชนและประเทศชาติ
11. ควรกระตุ้นประชาชนให้มีความกระตือรือร้นในการศึกษาหาความรู้จากแหล่งต่างๆ
12. ควรจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้สอดคล้องกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ด้วย
 สุวัฒน์ วัฒนวงษ์ (2524 : 75-76) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนดังนี้
 1. ควรเริ่มต้นจากสิ่งที่มีอยู่แล้วและดำเนินไปยังสิ่งที่ไม่รู้
 2. ควรดำเนินจากสิ่งที่เป็นรูปธรรมไปสู่นามธรรม
 3. ควรดำเนินจากสิ่งที่ย่างไปสู่สิ่งที่ยากขึ้น
 สำหรับโมฮัมหมัด อับดุลการ์เคย์ (2525 : 22) ได้กล่าวถึงแนวการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ
 1. ควรใช้เทคนิคหลายๆ อย่างผสมกัน
 2. ควรใช้เทคนิคที่ผู้เรียนมีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง
 3. ควรเป็นเทคนิคที่ปราศจากความรู้สึกเกรง ไม่เป็นพิธีการมากนักและควรเป็นบรรยากาศการเรียนที่สบายๆ
 4. วิธีการที่จะให้มีทักษะเกิดขึ้นคือการปฏิบัติจริง

จากแนวการจัดการกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนของ โมฮัมหมัด อับดุลการ์เคย์ นี้ได้สอดคล้องกับหลักการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ตามที่ มานพ กาละดี (2525 : 44-45) ได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ใหญ่เรียนรู้โดยการกระทำ
2. ผู้ใหญ่จะเรียนได้ดีในบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่เป็นกันเอง
3. การสอนผู้ใหญ่ควรใช้วิธีหลายๆ อย่าง

อนุตต นพคุณ (2527 : 93) ได้สรุปถึงหลักการในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ หรือการศึกษานอกระบบโรงเรียนว่าการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนจะต้องยอมรับความสำคัญที่จะจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความสนใจ ความต้องการ และปัญหาของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างของเอกลักษณ์บุคคลและสภาพของชุมชนที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ในเรื่องของการเรียนการสอนควรจะยอมรับหลักการเรื่องผู้เรียนเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้และวิธีที่ดีที่สุดคือการลงมือปฏิบัติ

จากหลักการหรือวิธีการในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนหรือการศึกษานอกระบบโรงเรียนนี้ย่อมจะเป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนหรือการให้การอบรมแก่ประชาชนในชนบทต่อไป

ฉ. เนื้อหาของจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนมิใช่เป็นการให้ความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติเฉพาะด้านอ่านออกเขียนได้แก่ประชาชนแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่การศึกษานอกระบบโรงเรียนยังได้รวมถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ให้ความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติด้านอื่นๆ แก่ประชาชนอีกด้วย ดังเช่นที่ อารี กุลทัณฑ์ (2524 : 24) ได้กล่าวไว้ว่า "การศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้นเป็นกิจกรรมที่ให้ความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติแก่ประชาชนในคานต่างๆ หลายคานด้วยกัน เช่น กิจกรรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาสภาพอนามัย การวางแผนครอบครัว และกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

มีผู้แบ่งประเภทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามลักษณะเนื้อหาไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้คือ

อัครังค์ บัวศรี (อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ 2517 : 10-11) ได้ให้ขอบข่ายด้านเนื้อหาของจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนว่าการศึกษานอกระบบโรงเรียนควรเป็นการให้ความรู้ในคานต่างๆ คือ

1. สอนให้อ่านออกเขียนได้ควบคู่กับการประกอบอาชีพ
2. อาชีวศึกษาเพื่อให้สามารถปรับปรุงงานอาชีพของตน หรือเตรียมตัวให้พร้อมเพื่อการประกอบอาชีพ

3. การฝึกอบรมวิชาเพิ่มเติม หมายถึงการฝึกอบรมให้สำหรับผู้ประกอบอาชีพ
อยู่แล้ว แต่จะต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการใหม่ๆ

4. ฝึกอบรมเพื่อรับกับการพัฒนาของบ้านเมือง

5. ฝึกอบรมให้เป็นพลเมืองดี มีความรับผิดชอบทางการเมือง

6. ฝึกอบรมในด้านศิลปวัฒนธรรมตลอดจนนันทนาการ

วิมุขยลัทธิ ทองเชื้อ (2525 : 82) ได้แบ่งการศึกษานอกระบบโรงเรียน
เพื่อการพัฒนาชนบทออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อแก้ไขการไม่รู้หนังสือของประชาชน
ผู้พลากโอกาสทางการศึกษาในระบบโรงเรียน

2. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อพัฒนาทักษะและวิชาชีพ เพื่อให้ประชาชน
สามารถประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้จริง

3. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อพัฒนาความรู้ทั่วไป เป็นการให้ความรู้
ข่าวสาร ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อเหตุการณ์ด้วยวิธีการทางสื่อสารมวลชนต่างๆ เพื่อ
ให้ถึงประชาชนโดยทั่วไป

4. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อพัฒนาตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อมุ่งพัฒนา
ให้ผู้เรียนเป็นสื่อในการบริการ เป็นแกนนำในการรวมกลุ่มทั้งในด้านการถ่ายทอดวิชาการ
ความมั่นคงทางการเมืองและความเป็นประชาธิปไตย

สุนทร โคตรบรรเทา และคณะ (2525 : 21-22) ได้แบ่งการศึกษานอกระบบ
โรงเรียนออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้คือ

1. การศึกษาด้านสามัญหรือความรู้พื้นฐาน

2. การศึกษาด้านอาชีพ

3. การศึกษาสำหรับการพัฒนาชุมชน

4. การศึกษาสำหรับปรับปรุงความเป็นอยู่ในครอบครัว

5. การศึกษาที่มุ่งสร้างเสริมความสมบูรณ์แห่งชีวิต

6. การศึกษาเพื่อพัฒนาการจัดการและการเพิ่มผลผลิต

นอกจากนี้ตามแนวความคิดของ คูมส์ และ อาเมต (Coombs and Ahmed 1950 : 15) ได้แบ่งการศึกษานอกระบบโรงเรียนออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การศึกษาพื้นฐานหรือแบบทั่วไป
2. การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นอยู่ในครอบครัว
3. การศึกษาเพื่อพัฒนาชุมชน
4. การศึกษาคำนอาชีพ

สำหรับเนื้อหาของการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่ควรจัดให้กับประชาชนในชนบทตามแนวความคิดของ เอกวิทย์ ณ ถลาง (2517 : 11) มีดังนี้ คือ

1. การให้กำเนิดและการเลี้ยงดูบุตรหลาน
2. การประกอบอาชีพ
3. การรู้จักสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของตนต่อหมู่คณะ
4. สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงทุกขณะ

จากแนวความคิดของ เอกวิทย์ ณ ถลาง นี้ได้สอดคล้องกับ ณรงค์ เทียนสง (2523 : 68) ที่ได้ให้แนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทโดยการคำนึงถึงเป้าหมายการพัฒนาในด้านเนื้อหา ดังนี้

1. ให้ความรู้พื้นฐานหรือการดำเนินชีวิต
2. ให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ
3. ให้ทราบข้อมูลต่างๆ ที่ทันต่อเหตุการณ์

สำหรับการศึกษานอกระบบโรงเรียนเพื่อการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจนนั้น รัตนา พุ่มไพศาล (2525 : 24) ได้กล่าวว่าควรเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ ดังนี้คือ

1. ด้านอาชีพ
2. ด้านการพัฒนาชุมชน
3. ด้านการปรับปรุงความเป็นอยู่ในครอบครัว
4. ด้านการพัฒนาการจัดการและการเพิ่มผลผลิต

ดังได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่างานการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นงานที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมเนื้อหาทุกๆ ด้าน ส่วนงานที่จะจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนให้กับประชาชนในชนบทในด้านใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

ข. ประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน

การที่จะให้ผลของการพัฒนาไปถึงชาวชนบทที่ยากไร้อย่างแท้จริงนั้นจะต้องมีการกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา ดังที่ ยูวดีน วูดีเมธี (2523 : 48) ได้กล่าวว่า "การแก้ปัญหาในการพัฒนาชนบทนั้นควรมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย" และในการกล่าวถึงกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาชนบทนี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีฐานะยากจนเสมอ แม้จะต่างกันในแต่ละพื้นที่ก็ตาม (ไกรยุทธ ชีรตยา คีรินทร์ 2526 : 194) ในทำนองเดียวกันนี้ สันัน วงศ์พิพัฒน์ (2524 : 25) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาว่า "การพัฒนาเศรษฐกิจต้องคำนึงถึงกลุ่มชาติล่างของประเภทที่กระจายกันอยู่ทั่วไปทั้งในเมืองและชนบท แต่เมื่อเปรียบเทียบกันในทางเศรษฐกิจแล้วพวกที่อยู่ในเมืองยังดีกว่าชาวนาชาวไร่ในชนบท ดังนั้นการวางแผนและการพัฒนาโดยส่วนรวมจึงให้ความสนใจไปที่คนในชนบท" ดังนั้นประชากรกลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนจึงได้แก่ประชาชนในชนบทโดยเฉพาะชาวชนบทในเขตพื้นที่ยากจน"

มีผู้กำหนดประเภทของประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนไว้ต่างๆ กันดังต่อไปนี้

เกียรติชัย พงษ์พานิชย์ (2521 : 39-40) ให้ความรู้เกี่ยวกับประชากรกลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนว่าควรครอบคลุมบุคคลกลุ่มต่างๆ ดังนี้คือ

1. เด็กในวัยก่อนเข้าเรียน
2. เด็กที่ออกจากโรงเรียนระดับประถมศึกษาโดยไม่ทันเรียนจบ
3. เด็กในวัยประถมศึกษาซึ่งไม่มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียน
4. ผู้จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาแล้ว แต่ไม่มีโอกาสเรียนสูงขึ้นไป
5. เด็กที่ออกจากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาโดยไม่ทันเรียนจบ

6. เด็กและเยาวชนในวัยมัธยมศึกษาซึ่งไม่มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียน

7. ผู้ที่จบการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้วแต่มีความต้องการได้รับความรู้

ทักษะเพิ่มเติมตามแนวทางการศึกษาตลอดชีวิต

บารุง สุขพรรณ (2525 : 18-19) ได้กำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มที่ไม่มีโอกาสเรียนในระบบโรงเรียนหรือเคยศึกษามายาว

2. กลุ่มผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกลและต้องโอกาสที่จะศึกษาหาความรู้อันเป็น

ประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต

3. กลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยเรียนแต่ไม่มีโอกาสได้เล่าเรียนในระบบโรงเรียน และผู้ที่ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

สำหรับชุมพล หนูสง (2525 : 24) ได้แบ่งประชากรกลุ่มเป้าหมายของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มช่วงอายุ

1.1 ช่วงอายุ 12-25 ปี

1.2 ช่วงอายุ 0-6 ปี และผู้ที่มีอายุ 26 ปีขึ้นไป กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความ

สำคัญรองจากกลุ่มแรก

2. กลุ่มที่คอยโอกาสทางการศึกษา

2.1 เด็กและประชาชนในชนบทที่ยากจน

2.2 ผู้ที่ไม่มื้งงานทำและไม่ได้รับการศึกษา

2.3 เด็กและประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรม

2.4 ชนบางกลุ่ม เช่นชาวเขา

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศเรื่องการศึกษา
นอกระบบโรงเรียนกับชนบทยากจนที่รัฐมิชิแกน สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 26-29 กันยายน
1976 เนฟ (Neff 1977 : 166) ได้กล่าวถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษา
นอกระบบโรงเรียนของกลุ่มประเทศละตินอเมริกันว่า "ชนบทยากจนทั้งหมดเป็นเป้าหมาย
ของการพัฒนา แต่สำหรับการพัฒนาขั้นพื้นฐานโดยวิธีการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

แล้วควรมุ่งไปยังประชากรที่เป็นเด็กนอกโรงเรียนซึ่งมีอายุ 6-14 ปี เยาวชนอายุ 15-25 ปี ซึ่งเป็นผู้ที่จบการศึกษาในโรงเรียนแล้วแต่ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับวิทยาลัยหรือสถาบันฝึกอบรมอื่นๆ ผู้ที่ต้อออกจากการศึกษาในระบบโรงเรียนกลางคืน ผู้ใหญ่ทั้งที่อ่านออกเขียนได้และอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ รวมทั้งสตรีในระบบซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญมาก"

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทหรือการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ปรากฏว่ายังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในค่านี้นี้ไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยที่พอจะเกี่ยวข้องหรือเป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนซึ่งได้มีผู้ทำการวิจัยไว้มาเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามรูปแบบของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในเขตพื้นที่ยากจน ดังต่อไปนี้

พันธุสุรย์ ลดาวัลย์ และวรัญญู มีมาก (2527 : 46) ได้ศึกษาทัศนคติของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่ยากจนในเขตชนบทภาคเหนือ โดยได้ศึกษาจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 62 คน ซึ่งผลของการวิจัยพบว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจนดังนี้คือ ให้นำหน่วยงานของรัฐไปให้ความรู้และแนะแนวทางเกี่ยวกับการเกษตรแผนใหม่ให้เกษตรกร ชักชวนให้ราษฎรติดตามชาววิทยุ อ่านหนังสือพิมพ์ จัดหาที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ให้ความรู้แก่ราษฎรเมื่อเวลามีการประชุมราษฎร รวมทั้งส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกัน จัดตั้งสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ นอกจากนี้จากการศึกษายังพบอีกว่าสาเหตุที่ทำให้การพัฒนาพื้นที่ยากจนของทางราชการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนั้นเนื่องมาจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. การแก้ปัญหาของรัฐเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ได้กระทำกันอย่างจริงจัง การแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาส่วนใหญ่ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของราษฎร จะตรงบ้างก็เป็นส่วนน้อย

2. รัฐบาลขาดการติดตามผลงานต่างๆ ในการแก้ปัญหาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ตัวอย่างเช่นการเข้าไปช่วยเหลือด้านการเงินของรัฐบาล ทำให้การใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

3. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จาก 4 กระทรวงหลักไม่ประสานกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

4. การตั้ง เกษตรตำบลไม่ค่อยมีบทบาทในการช่วยเหลือราษฎร

ในด้านการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทนั้น วีระ สิงห์เนตร (2512 : 90) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการประสานงานด้านพัฒนาชุมชนของข้าราชการระดับอำเภอ ผลการศึกษาพบว่าสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสานงานในชุมชนมีดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วม (การตัดสินใจ)
2. บุคลิกภาพ
3. บรรยากาศในการทำงาน
4. การจูงใจ
5. การติดต่อสื่อสาร

นอกจากนี้ วีระศักดิ์ อนันตมงคล (2516 : จ) ได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาชนบท) ผลจากการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมี 2 แบบคือ

1. หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งยังมีลักษณะสอดคล้องกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าไร ก็ยังมีความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่งยิ่งขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้มากเท่าไร องค์การนั้นก็ยิ่งให้ความร่วมมือกับองค์การที่ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้เป็นความสัมพันธ์แบบร่วมมือซึ่งกันและกัน

2. องค์การหนึ่งยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือคล้ายกันกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใดก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญน้อยลงไปด้วย ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้เป็นความสัมพันธ์แบบแข่งขันซึ่งกันและกัน

สำหรับปัญหาในด้านการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้น ดิเรก ถุกรัตนกุล และคณะ (2526 : 70) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษาจากเจ้าหน้าที่และเกษตรกรจำนวนทั้งสิ้น 2622 คน ผลของการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของประเทศไทยประกอบ

ควาญปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้ คือ

1. ขาดเป้าหมายรวมในการพัฒนาชนบท รูปแบบของการพัฒนาตลอดจนแนวทางการดำเนินโครงการไม่ชัดเจนและขาดการประสานงาน ทำให้โครงการในชนบทซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน ในขณะที่ยังขาดแคลนอีกหลายพื้นที่
2. การขาดความต่อเนื่องของโครงการในการพัฒนาเพราะขาดการปลูกฝังความรู้สู่ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นของตนและเกินขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินต่อไปได้ด้วยตนเอง
3. องค์การกลางที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบทยังไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง การวางแผนโครงการในท้องถิ่นจึงมีรูปแบบเป็นแบบเห็บเดนมามากกว่าเป็นการร่วมระหว่างสาขา
4. โครงการหลายโครงการสร้างความเคยชินให้กับประชาชนในการผูกพันกับการเป็นผู้รับ
5. ขาดแหล่งกลางข้อมูลในการวางแผนพัฒนาทุกสาขา จึงเกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการควบคุม ติดตาม และประเมินผล
6. การควบคุมติดตามโครงการมักขาดการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบในระดับต่างๆ
7. ความไม่มั่นคงทางการเมืองมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวทางการพัฒนาอยู่เสมอ

ในทำนองเดียวกันนี้จากการศึกษาปัญหาการพัฒนาชนบทของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ออฟริกัน และเอเชีย รวม 18 ประเทศ (อ้างถึงใน ไพรัตน์ เคะชรินทร์ 2524 : 32-33) พบว่าปัญหาในการพัฒนาชนบทที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ คือ

1. ความไม่แน่นอนทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้นำอยู่เสมอ
2. การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ
3. อัตรากาญเจริญเติบโตของประชากรสูงในขณะที่การตายต่ำ
4. ปัญหาการถือครองที่ดิน ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์มักถูกถือครองโดยผู้มีอันจะกิน จึงไม่ค่อยจะทำประโยชน์จากที่ดินผืนนั้นๆ ในขณะที่ผู้ยากจนถือครองและทำประโยชน์จากที่ดินซึ่งเหลืออยู่ก็มีความอุดมสมบูรณ์มากนัก

5. โครงการและการพัฒนาต่างๆ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว
6. การวางแผนการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จะวางจากในเมืองที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญมากกว่าจะเป็นการวางแผนที่มาจากชนบทหรือท้องถิ่นที่ยากจน
7. ขาดลักษณะการทำงานเพื่อส่วนรวม แต่เป็นไปในลักษณะของการทำงานเพื่อบุคคลและตำแหน่งหน้าที่มากกว่า
8. โครงการต่างๆ ขาดการต่อเนื่องในการดำเนินงาน
9. ความขัดแย้งระหว่างความเชื่อทางศาสนา
10. โครงการต่างๆ ที่ทำลงไปไม่ถึงกลุ่มผู้ยากจนอย่างแท้จริง

ในด้านการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้น กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2525 : 146) ได้ทำการประเมินผลเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยได้ทำการศึกษาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน จังหวัดพะเยา จำนวน 10 กลุ่ม ผลจากการศึกษาพบว่า มีหลายหน่วยงานที่เข้าไปจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตโครงการทดลองแต่ขาดการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น ส่วนการบริการดังกล่าวสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีแต่การกระจายการให้บริการให้ทั่วถึงนั้นกระทำได้เฉพาะหน่วยบริการการศึกษา และจากการศึกษาในครั้งนี้ยังพบอีกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นอย่างดี แต่การที่จะมอบภาระให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่เหมือนลูกจ้างรัฐบาลนั้นยังเป็นที่สงสัย ประกอบกับพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ของบุคคลทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน

นอกจากนี้จากการประเมินโครงการอบรมแม่บ้านปี 2524 ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (2525 : 185) พบว่าโครงการอบรมแม่บ้านสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ คือสามารถปรับปรุงบทบาทของแม่บ้านโดยให้เพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนมากขึ้น เช่นการรวมกลุ่มแม่บ้านเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน
แม่บ้านการเกษตร ตลอดจนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบโรงเรียน แม่บ้านเพิ่มบทบาทของตนเองโดยทำตนให้เป็นประโยชน์แก่เพื่อนบ้านและชุมชน เช่นเป็นวิทยากรท้องถิ่น และนำความรู้ที่ได้รับมาจากการอบรมให้แก่เพื่อนบ้าน นอกจากนี้แม่บ้านยังมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานเพื่อติดต่อขอความช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ อันเป็นเป้าหมายหนึ่งของโครงการที่กระตุ้นให้แม่บ้านรู้จักแสวงหาแหล่งช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอาชีพ

ของตนและของหมู่บ้าน นอกจากนี้โครงการอบรมแม่บ้านยังสามารถบรรลุเป้าหมายในการอบรมแม่บ้านให้มีคุณภาพ คือมีสุขภาพแข็งแรง รู้จักแสวงหาความรู้ใหม่ มีจริยธรรมที่ทำงานโดยรู้จักปรับปรุงตนเองให้เข้ากับสังคมได้อย่างไม่มีปัญหา รู้จักปรับปรุงตนเองให้เป็นภรรยาที่ดีของสามีและเป็นมารดาที่ดีของลูก

*- สำหรับการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสานนั้น สัมพันธ์ คำผล (2524 : 1) ได้วิเคราะห์การวางแผนเชิงปฏิบัติการระดับตำบลที่มีโครงการการฝึกกำลังในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสานโดยทำการวิเคราะห์จากประชาชนในโครงการและกรรมการเจ้าหน้าที่ จำนวน 68 คน ผลของการวิเคราะห์พบว่าการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนแบบผสมผสานที่เชื่อว่ามีประสิทธิภาพสูงนั้น จะต้องเป็นโครงการที่มีกิจกรรมเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงาน มีหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการในระดับเดียวกัน รวมกันเป็นรูปแบบการผสมผสานและมีหน่วยงานอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งให้ประสานกับโครงการฝึกกำลังของประชาชนด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมานี้ได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบ วิธีดำเนินงาน และอุปสรรคหรือปัญหาในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนให้ได้ผลดียิ่งขึ้นต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย