

## แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

### ความต้องการของมนุษย์

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ขอบเขตความต้องการของมนุษย์ (human needs) ว่า มี 2 ประเภท คือ ความต้องการทางร่างกาย (physical needs) เป็นความต้องการสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งมีมาแต่กำเนิด ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นต้น อีกประการหนึ่งก็คือ ความต้องการทางจิตใจ (psychological needs)<sup>1</sup>

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ศึกษาความต้องการของมนุษย์เห็นว่าในบรรดาความต้องการอื่น ๆ ความต้องการด้านอาหารจะมาก่อน และจะมีอิทธิพลเหนือความต้องการอื่น ๆ ความต้องการลำดับสูงขึ้นมาคือ ความต้องการด้านความปลอดภัย (safety-needs) เป็นเรื่องของการป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ร่างกาย รวมทั้งหลักประกันความมั่นคงแน่นอนในการดำเนินชีวิตและการทำงาน ความต้องการทั้งหมดจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ให้มีกิจกรรม

---

<sup>1</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : สำนักพิมพ์เกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 106.

### ตอบสนองความต้องการ<sup>1</sup>

แนวความคิดเรื่องความต้องการของมนุษย์ทั้งกล่าวนี้ สามารถใช้ศึกษาวิจัยโครงการธนาคารข้าวว่าตอบสนองตรงความต้องการและความเดือดร้อนยากจนของชาวบ้านหรือไม่

### การพัฒนาชุมชน (community development)

การพัฒนาชุมชน หมายถึง ขบวนการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนยั่วยุและส่งเสริมประชาชนในชนบทให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้น และเข้าร่วมมือปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเอง และเสริมสร้างท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> มาสโลว์ ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ 5 ประการ คือ

1. ความต้องการทางร่างกาย (psychological)
2. ความต้องการด้านความปลอดภัย (safety)
3. ความต้องการทางสังคม (social)
4. ความต้องการได้รับการยกย่องในสังคม (esteem)
5. ความต้องการความสมหวังในชีวิต (self - actualization)

อ้างจาก ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 93-94.

<sup>2</sup> สุวิทย์ บึงวรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 63.

การพัฒนาชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชนบท ( rural development ) ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศในส่วนที่ประชาชนจะช่วยเหลือ เช่น การใช้ทรัพยากรที่ชาวบ้านมีหรือจัดหาได้ง่ายในท้องถิ่น และการใช้แรงงานสมทบเป็นต้น ในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมมือในการพัฒนาชุมชนกับรัฐเมื่อผสมผสานกันแล้วเป็นการพัฒนาประเทศขั้นสุดยอด <sup>1</sup>

### แนวทางหลักการพัฒนาชุมชน

จากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญหลายท่านพอสรุปหลักการและแนวทางการพัฒนาชุมชนได้ดังนี้ <sup>2</sup>

#### 1. หลักของความตองการของประชาชน

งานพัฒนาชุมชนต้องยึดเอาความตองการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนเป็นหลักใหญ่ในการดำเนินงาน เพราะวางแผนพัฒนาชุมชนนั้นตองการที่จะให้ประชาชนใคร่รู้ได้เห็น มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ที่เขาได้ก่อร่างสร้างขึ้นมา และมีความหวังแทนในสิ่งที่ตนก่อสร้างด้วยตนเอง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>2</sup> พินันต์ สุจ้านงค์ และคณะ, การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานสำหรับประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 21-26 ; สมทรง เขมาวิชานุกิต, การศึกษากับการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : ทวีกิจการพิมพ์, 2521), หน้า 22-29.

## 2. หลักการให้ประชาชนช่วยตนเอง ( self help )

แนวความคิดช่วยเหลือตนเองนี้ถือเป็นหลักสากล ไม่เพียงแต่เป็นงานพัฒนาชุมชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงงานสังคมสงเคราะห์อื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นความคิดประการแรกเกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างชุมชนกับรัฐ

## 3. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ( popular participation )

การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหา ตัดสิน ตกลงใจ และดำเนินการเองในการพัฒนาให้มากที่สุด นักพัฒนาจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำในการที่จะต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการ ทางเทคนิคจากกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย

## 4. หลักการปกครองของตนเอง

งานพัฒนาชุมชนนั้นเป็นงานที่มุ่งหวังที่จะสร้างประชาชนให้ช่วยตนเองได้ รู้จักการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย เป็นงานที่มุ่งเสริมสร้างสถาบันทางสังคม เช่น การรวมกลุ่มบุคคลตามอาชีพ เป็นต้น

## 5. หลักประชาธิปไตยในการทำงาน

เรียกการทำงานแบบนี้ว่า "กระบวนการกลุ่ม" ( group process ) โดยใช้วิธีการทำงานแบบประชาธิปไตย โดยมีลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันดังนี้ คิดร่วมกัน อภิปรายร่วมกัน วางแผนร่วมกัน ตัดสินปัญหาาร่วมกัน ทำงานร่วมกัน

## 6. หลักการใช้ประโยชน์จากบุคคลากร องค์กร และทรัพยากรในท้องถิ่น

งานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่จะต้องพยายามใช้ทรัพยากรในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด ทรัพยากรในชุมชน ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ครู ผู้นำค่านอาชีพ องค์กรที่มีอยู่ในชุมชน เช่น บ้าน โรงเรียน วัด สถาบันทางสังคมได้แก่ สภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ

## 7. ยึดหลักการประสานงาน

งานพัฒนาชุมชนเป็นงานของหน่วยราชการทุกหน่วยงาน มีพัฒนากรหรือกรรมการพัฒนาชุมชนเป็นตัวกลไกในการประสานงานนำบริการต่าง ๆ ของรัฐสู่ประชาชนในหมู่บ้าน

### 8. การเปลี่ยนแปลงหรือคำเนิงานพัฒนาชุมชนต้องเริ่มจากสิ่งง่าย ๆ

#### เสียก่อน

งานพัฒนาชุมชนมุ่งหวังที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมและวิธีการในการดำรงชีวิตต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันทั้งในแง่ทัศนคติ ค่านิยม อุดมการณ์ การเปลี่ยนแปลงนี้จำเป็นต้องใช้หลักการเริ่มจากสิ่งง่าย ๆ เสียก่อนแล้วจึงค่อย ๆ ก้าวขึ้นไปสู่สิ่งที่ยากกว่าเป็นลำดับไป

### 9. หลักความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น

เพื่อประโยชน์ในการนำข้อดีที่มีประโยชน์มาใช้ในการพัฒนา เช่น การร่วมมือกันทำงาน สำหรับวัฒนธรรมที่มีข้อเสียก็ค่อย ๆ แก้ไขอย่างเหมาะสมและชาวบ้านเห็นด้วย

### 10. หลักการร่วมมือในการพัฒนา

ระหว่างชาวบ้าน องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และหน่วยงานของรัฐ จนถึงคณะรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาชุมชนมีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับระหว่างรัฐบาล ข้าราชการและเอกชนในรูปการระดมกำลัง (mobilization) ของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง<sup>1</sup> โดยใช้หลักให้ประชาชนช่วยตนเองให้มากที่สุด (help the people to the help themselves) ที่รัฐเข้าช่วยส่วนมากเป็นงานวิชาการ และวัตถุไม่มากนัก สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้นรัฐบาลต้องช่วยกระตุ้นเตือนอย่างแรง<sup>2</sup> โดยเฉพาะข้าราชการมีบทบาทใน

<sup>1</sup> สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์, อ้างแล้ว, หน้า 235.

<sup>2</sup> ไพฑูรย์ เครือแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 196-197.

การช่วยเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้ประชาชนมีความคิดสร้างสรรค์และช่วยตนเอง โดย  
 รู้ถึงปัญหาและความต้องการ (felt needs) และรวมกลุ่มประชาชนเพื่อ  
 ประโยชน์ของชุมชน เพื่อเป้าหมายในการพึ่งตนเอง ทำงานร่วมกับประชาชน  
 แบบช่วยกันคิดช่วยกันทำ (non-directive approach) ทำงานร่วมกับประชาชน  
 (work with people) เป็นผู้ให้การศึกษาแก่ประชาชน (educator)  
 เป็นผู้ประสานงาน (co-ordinator) ระหว่างข้าราชการกับประชาชนและ  
 ผู้รวมกลุ่มชาวบ้าน (organizer) นอกจากนั้นยังเป็นผู้ว่าการเปลี่ยนแปลง  
 (change agent) ในการนำการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่เรียกว่านวัตกรรม  
 (innovation) เพื่อเปลี่ยนแปลงชุมชนให้มีความเจริญทั้งทางจิตใจและวัตถุเป็น  
 เป้าหมายของการพัฒนาชุมชน

### ผู้นำท้องถิ่น

ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง ผู้ซึ่งมีบุคคลิกภาพเด่นในกลุ่มชนของท้องถิ่นนั้น ๆ  
 ซึ่งความเป็นผู้นำนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุการณ์อันประกอบด้วยคุณลักษณะพิเศษ  
 เช่น มีความโอบอ้อมอารี มีความรู้ดี เป็นเครื่องช่วยผลักดันให้บุคคลอื่นมาเป็น  
 ผู้นำ เป็นบุคคลที่ประชาชนยกย่องนับถือ เป็นผู้มีความสามารถอันจะก่อให้เกิด  
 แรงศรัทธาในหมู่ประชาชน และเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการที่จะโน้มน้าว  
 ผู้อื่นให้เขามาร่วมประกอบกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ผู้นำท้องถิ่นเป็น  
 ผู้ที่ยอมเสียสละเพื่อส่วนรวมพร้อมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาช่วยเหลือผู้อื่น เป็นผู้  
 ความคิดริเริ่มทันต่อเหตุการณ์และจะต้องเป็นผู้ที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นด้วย <sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองฝึกอบรม กรมการพัฒนาชุมชน, คู่มือและประมวลสำหรับวิทยากร  
 เล่มที่หนึ่ง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 197.

ผู้นำในระดับท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความสำคัญของผู้นำในระดับกลุ่ม ซึ่งปกติแล้วงานของกลุ่มประกอบด้วยการทำงานให้เกิดความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของกลุ่มและรักษาสภาพของขบวนการกลุ่มให้คงอยู่หรือได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้นำที่จะต้องดำเนินการในกลุ่ม นอกจากนั้นผู้นำต้องอำนวยความสะดวกในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อเป็นตัวนำในการทำงานร่วมกัน และผู้นำจะต้องมีความใกล้ชิดกับสมาชิกและร่วมกันทำกิจกรรมย่อย ๆ และรักษาไว้ซึ่งการยอมรับจากสมาชิก<sup>1</sup>

ดังนั้นจากการศึกษาเรื่องผู้นำท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญต่อชาวบ้านในท้องถิ่น โดยเฉพาะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่มุ่งศึกษาบทบาทผู้นำที่มีต่อกลุ่มระดับท้องถิ่น (ธนาคารข้าว) เพราะผู้นำจะต้องเกิดจากกลุ่มเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกลุ่ม และสมาชิกของกลุ่มมีความเชื่อว่ากิจการของกลุ่มจะสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup> ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยหาตัวผู้นำโดยวิธีการสังเกตและอ่านจากเอกสารต่าง ๆ เพื่อศึกษาว่าชาวบ้านคนใดที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจปัญหาสำคัญในหมู่บ้าน และเป็นผู้ริเริ่มเสนอการพัฒนาท้องถิ่นอีกทางหนึ่งคือการคุณค่าแห่งสำคัญในสถาบันในหมู่บ้านและการสัมภาษณ์การสอบถามจากชาวบ้าน

<sup>1</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 225 ; ศศิธร เขมาภิรัตน์, กระบวนการกลุ่ม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2524), หน้า 22.

<sup>2</sup> ฉลอง ภิมย์รัตน์, "กระบวนการกลุ่ม", คู่มือประกอบการเรียนวิชาศึกษา 325 ตามหลักสูตรสภาการฝึกหัดครู, 2519, หน้า 33.

ในการศึกษาเรื่องธนาคารข้าวนี้ ถือว่าความต้องการพื้นฐานของชาวชนบท คือ การมีข้าวเพื่อการบริโภคและการเพาะปลูก อันทำให้เกิดการจัดตั้งธนาคารข้าวขึ้น เนื่องจากกิจกรรมธนาคารข้าวเป็นกิจกรรมที่รัฐสนับสนุน ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดำเนินงานโดยอาศัยหลักการตามแนวทางการพัฒนาชุมชนเป็นส่วนใหญ่ เป็นเครื่องมือในการดึงชาวบ้านเข้ามาร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาความยากจน เมื่อนำมาปฏิบัติในท้องถิ่นก็ต้องอาศัยผู้นำในแต่ละท้องถิ่น เป็นคนกลางหรือเป็นสื่อที่จะให้ชาวบ้านร่วมมือกับนโยบายของทางราชการ

#### การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

อีสตัน .(Easton) ได้ให้ความหมายของระบบการเมืองไว้ว่า ระบบการเมืองเป็นระบบพฤติกรรมเฉพาะอย่างในสังคม เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับหน่วยต่างๆของสังคม โดยมีอำนาจบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามการแบ่งสรรนั้น <sup>1</sup>

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> David Easton, A Framework for Political Analysis (New Jersey : Prentice Hall. Inc, 1965), p. 50.



ระบบการเมืองมีหลายประเภท และมีระดับแตกต่างกันตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งทุกระบบต่างก็ทำหน้าที่ (function)<sup>2</sup> อย่างเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของมนุษย์ในสังคม อาจ จะกล่าวได้ว่าการเมืองกับผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการที่มนุษย์มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง (political participation) ในระบบการเมืองก็เนื่องจากการแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ<sup>2</sup> หรือผลประโยชน์

<sup>1</sup> Almond and Coleman

ได้สรุปหน้าที่พื้นฐานของระบบ

การเมืองว่ามี 2 ชุด คือ **input functions**  
(ซึ่งได้แก่

1. กระบวนการอบรมเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) และการเลือกสรร (recruitment)
2. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation)
3. การรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation)
4. การสื่อสารติดต่อทางการเมือง (political communication)

Output function ได้แก่

5. การสร้างกฎ (rule making)
6. การใช้กฎ (rule application)
7. การปรับใช้กฎ (rule adjudication)

Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds, The Politics of the Developing Areas. (New Jersey: Princeton University Press, 1960), p.17.

<sup>2</sup> Harold Lasswell

แบ่งสิ่งที่คุณค่าในระบบการเมืองออก

เป็น 8 ประเภท คือ อำนาจ (power) ความเคารพนับถือ (respect) ความนิยมชมชอบ (affection) ความยุติธรรม (rectitude) ความมั่งคั่ง (wealth) ความมั่งคั่ง (well-being) ทักษะ (skill) และความรอบรู้ (enlightenment)

ตอบแทนของบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งกลุ่มหรือบุคคลอาจจะร่วมมือหรือขัดแย้งกันเพื่อการ  
แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า 1

อัลมอนต์ (Almond) ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ  
การเมืองค่านปัจจัยนำเข้า (inputs) ประกอบด้วยความต้องการ (demands)  
และการให้ความสนับสนุน (supports) ซึ่งผู้เขียนนำมาใช้ในการศึกษาและ  
วิจัยครั้งนี้คือ 2

ความต้องการ (demands) คือ

1. ความต้องการสินค้าและบริการ (demands for goods and services)
2. ความต้องการในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมพฤติกรรม  
(demands for the regulation of behavior)
3. ความต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (demands for  
participation in political system)

ความสนับสนุน (supports) คือ

1. การให้ความสนับสนุนทางวัตถุ (material supports)
2. การเชื่อฟังกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้  
(obedience to laws and regulation)
3. การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation)  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็นผลผลิต (outputs)  
ที่สอดคล้องกับความสนับสนุนข้างต้นคือ

1 จรรยา สุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 181 - 188.

2 Grabrial A. Almond, "A Developmental Approach to Political

System", World Politics, 17 (January 1965), pp.183 - 214.

อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร :  
ดวงกมลพิมพ์, 2523), หน้า 10 - 13.

1. การนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ ( extractive )
2. การออกกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม ( regulative )
3. การจัดสรรหรือแบ่งปันสินค้าและบริการที่จะได้รับ ( distributive )

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนศึกษาระบบการเมืองระดับท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มชาวบ้านในชนบทต่าง ๆ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจึงมีขอบเขตการศึกษา 2 ประเด็น คือ

1. ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับกลุ่มท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ถึงบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกและกรรมการชนบทต่าง ๆ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองระดับท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงปัจจัยนำเข้า ( inputs ) ประกอบด้วยความต้องการ ( demands ) ที่จะได้รับบริการและการช่วยเหลือจากชนบทต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงความสำคัญต่อตนเองโดยสมัครใจ ความต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเลือกกรรมการโดยใช้สิทธิการออกเสียง ( vote ) และในการประชุมทั่วไป ( general meeting ) และสิทธิจะได้รับเลือก ความต้องการเหล่านี้มีเหตุผลและเป็นประชาธิปไตย

ความสนับสนุน ( supports ) ต่อชนบทต่าง ๆ จะเห็นได้จากการให้ความสนับสนุนทางวัตถุและปัจจัยอื่นในการจัดตั้งและดำเนินการชนบทต่าง ๆ การใช้จ่ายตามข้อผูกพันโดยสมัครใจ การเชื่อฟังและยึดถือกฎเกณฑ์ข้อตกลงของชนบทต่าง ๆ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการร่วมประชุมสนทนาพิจารณาปัญหาและการตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลผลิต ( outputs ) พิจารณาการมีส่วนร่วมได้จากการนำทรัพยากรจากสมาชิกมาใช้ในการออกกฎหมายบังคับต่อสมาชิก

การจัดสรร การวิภาค การเก็บฝาก การยืม การเก็บรักษาข้าวที่เป็นผล  
ประโยชน์ในกลุ่ม

2. ศึกษาคุณสมบัติการข้าวในด้านความร่วมมือและการแข่งขันต่อรองกับ  
กลุ่มภายนอก เช่น พ่อค้าคนกลาง ชาวบ้านที่ไม่เป็นสมาชิกธนาคารข้าวและข้าราชการ  
เพื่อประกอบการศึกษาในการเน้นบทบาทกลุ่มธนาคารข้าวตามข้อ 1 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### ระบบข้าราชการ

ระบบข้าราชการของไทยมีวิวัฒนาการจากการปกครองในประวัติศาสตร์  
เป็นสำคัญ ขุนนางข้าราชการเป็นกลุ่มอยู่ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใ้ปกครอง เป็น  
ตัวเชื่อมที่สำคัญในการนำเอานโยบายของผู้ปกครองไปปฏิบัติและต้องรับผิดชอบใน  
การปฏิบัติต่อประมุขของรัฐ ระบบขุนนางหรือระบบข้าราชการจึงค่อย ๆ กลายเป็น  
องค์การอันสำคัญยิ่งในรัฐ อำนาจของคนกลุ่มนี้เป็นทั้งในรูปอำนาจการปกครอง  
(administrative) และอำนาจทางการเมือง (political)<sup>1</sup>  
การพิจารณาบทบาทของข้าราชการ (bureaucracy) ซึ่งเริ่มจากสมัย  
สุโขทัยเป็นต้นมา ผู้เขียนจะพิจารณาถึงความเป็นมาของระบบราชการโดยความ  
สัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับข้าราชการ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พฤติกรรม

<sup>1</sup> วิทยา สุจริตนารักษ์, ข้อเสนอเกี่ยวกับความคิดเรื่องอำนาจในสังคม  
ไทยกับการวิเคราะห์การเมืองไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(อัครสำเนา)

และค่านิยมของข้าราชการก่อนหน้าที่และประชาชน และเครื่องเหนี่ยวรั้ง

( counter balance ) ระบบข้าราชการ

ในสมัยสุโขทัย ระบบข้าราชการในระยะเริ่มแรกน่าจะเป็นไปได้ว่ากลุ่มพระราชวงศ์ทำหน้าที่ปกครองบ้านเมือง เมื่อบ้านเมืองขยายกว้างออกไปเกินความจำเป็นต้องมีข้าราชการช่วยทำหน้าที่ปกครอง ในสมัยนี้ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้มีการแบ่งหมวดหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อยอย่างไร แต่ความจำเป็นที่จะต้องควบคุมไพร่ในการทำงานทำให้เกิดข้าราชการหรือขุนนางระดับผู้น้อย<sup>2</sup> ขุนนางข้าราชการ

<sup>1</sup> การศึกษาระบบข้าราชการไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยได้รับการยอมรับจากนักวิชาการไทยโดยทั่วไป และนักวิชาการต่างประเทศ เช่น ควอริช เวลส์, การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, แปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519). เป็นคน และ

Jame N. Mosel, "Thai Administration Behavior," in Toward the Comparative of Public Administration, ed. William J. Siffin (Bloomington, Indiana : Indiana University press, 1957).

<sup>2</sup> ขุนนางข้าราชการ ซึ่งเข้าใจว่าจะมีชั้นที่แตกต่างกันนั้นพึงสังเกตได้จากถ้อยคำที่ใช้เรียกหน้าที่ต่าง ๆ กันออกไป อาทิ เช่น มีคำเรียกในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า "เจ้า" "ขุน" "และลูกเจ้าขุน" ในหลักศิลาจารึกหลักที่ 2 เรียกว่า "ขุนยี่ขุนนาง" หลักที่ 3 เรียกว่า "ฝูงเจ้าขุนพรหมณ์เศรษฐี" หลักที่ 4 เรียกว่า "อำมาตย์ขุนมนตรี" แยกต่างหากจาก "ราชตระกูล" ขุนนางข้าราชการเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองอยู่ใต้วัยการควบคุมแหล่งที่มาของอำนาจและบรรพบุรุษ (ความเป็นนักบวชและธรรมราชา) เพื่อรวมประชาชนไว้ให้ได้และยกกระชับฐานะกลุ่มของตนเป็นผู้นำสังคม เป็นผู้ควบคุมแรงงานของชนชั้นผู้ปกครอง เช่น ไพร่ ข้าและทาส มากกว่าจะเป็นแรงงานเสียเอง อ้างใน ธิดา สารยา "โครงสร้างชนชั้นในสังคมไทยสมัยสุโขทัยและก่อนอยุธยา" รวมปรากฏจากสมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520-2521. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521).  
หน้า 38.

มีอำนาจหน้าที่ตามที่กษัตริย์ได้ทรงมอบหมาย และมีหน้าที่เป็นพลเรือนยามปกติ เป็นทหารยามสงคราม<sup>1</sup> สำหรับขุนนางชั้นผู้ใหญ่บางคนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองมีอำนาจเคื้อชาดภายในตัวเมือง ลักษณะความสัมพันธ์การปกครองระหว่างเมืองหลวงและเมืองรอบนอกเป็นแบบการจำลองอำนาจจากส่วนกลางไป เมื่อกษัตริย์อ่อนแอ ขุนนางก็จะประกาศตัวเป็นอิสระ กษัตริย์ต้องปรายปรามและใช้วิธีการปกครองเป็นแบบแผนพิธีและรวมอำนาจใช้ส่วนกลางมากขึ้น ถึงแม้อำนาจข้าราชการจะรวมอยู่ในชนชั้นปกครอง แต่น่าจะเป็นไปได้ว่าถูกตรวจสอบและควบคุมอำนาจโดยกษัตริย์<sup>2</sup> ประมาณสมัยพระยาสิทธิพลของพราหมณ์ปรากฏในราชสำนักรวมอยู่กับฝ่ายปราชญ์ราชบัณฑิตซึ่งกลุ่มนี้อาจเป็นขุนนางที่ใกล้ชิดกษัตริย์มากกว่าพวกอื่น ๆ ที่อยู่ห่างออกไป จนอาจกลายเป็นอำนาจซึ่งอาจคุกคามความมั่นคงของกษัตริย์ได้ภายหลัง เข้าใจกันว่าในสมัยสุโขทัยระยะหลัง สังคมขยายตัวมากและระบบบริหารราชการสลับซับซ้อนมากขึ้น แนวทางการใช้ชีวิตของผู้ปกครองและข้าราชการจึงค่อย ๆ แยกห่างจากประชาชน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> บุสดี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พระพัฒนา, 2521), หน้า 166-167.

<sup>2</sup> หลักฐานจากศิลาจารึก แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดคดีความซึ่งอาจจะเป็นคดีระหว่างขุนนางและประชาชนด้วยกันก็ได้ พ่อขุนรามคำแหงคือผู้รับคำร้องทุกข์ และพิจารณาคดีความอย่างยุติธรรม.

<sup>3</sup> ธิดา สาระยา, อ้างแล้ว, หน้า 38-40.

สมัยกรุงศรีอยุธยา ระบบบริหารมีลักษณะ เป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>1</sup> กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียว เมื่อราชธานีและอาณาจักรขยายตัวออกไป การบริหารราชการก็เพิ่มความซับซ้อน ( complexity ) มากขึ้น เป็นสาเหตุที่กษัตริย์จะต้องทรงมอบหมายงานและอำนาจบังคับบัญชาให้พระบรมวงศ์ศานุวงศ์ และขุนนางผู้ใหญ่ไปปฏิบัติราชการพระเนตรพระกรรณ มีการจัดระเบียบหัวเมือง และการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์<sup>2</sup> และตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ข้าราชการจำนวนหลายฉบับ<sup>3</sup> ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการ กำหนดตำแหน่งข้าราชการเป็นทำเนียบศักดินา แยกเป็น ฝ่ายพลเรือนและทหาร ตลอดจนจัดระเบียบราชอาณาจักรรวมอำนาจเข้าสู่ส่วน

<sup>1</sup> การบริหารการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มักเชื่อกันว่า เป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลจากขอมเกี่ยวกับลัทธิเทวสิทธิ์ ( Devine rights ) ที่ถือว่ากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ มีพระบรมเชษานุภาพแตกต่างจากคนธรรมดา กษัตริย์เป็นศูนย์รวมอำนาจนอกจากนั้น ลัทธิเทวสิทธิ์ยังส่งเสริมลัทธิเจ้าขุนมูลนาย กับบ่าวหรือทาส (และระบบศักดินา) ชั้นขุนนางในสมัยกรุงศรีอยุธยามีชื่อเรียกว่า "ขุนนาง" และ "ผู้ดี".

<sup>2</sup> การจัดระเบียบการบริหารราชการ แบ่งงานในส่วนกลางเป็นตำแหน่ง เวียง วัง คลัง นา มีความรับผิดชอบแต่ละฝ่ายแบ่งแยกกันไปภายใต้การควบคุมของกษัตริย์ ดูเพิ่มเติมที่ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองไทย, หน้า 37-38.

<sup>3</sup> ในสมัยพระเจ้าอู่ทองคือพระอัยการอาญาหลวง พ.ศ.1095 น่าจะเป็นกฎหมายปกครองที่เก่าแก่ที่สุด กำหนดข้าราชการที่กระทำผิดก่อนหน้าที่และวินัย นอกจากนั้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีกฎหมายศักดินาข้าราชการและกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับเป็นต้น อ้างใน อิศระ สุวรรณผล, ราชอาณาจักรไทย : วิวัฒนาการและการวิเคราะห์, แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 6-7.

กลางมากขึ้น โดยจัดองค์กรบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงในราชธานีและพยายามแผ่  
อำนาจขารมีครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักร วิทยา สุจริตนารักษ์ ได้  
เปรียบเทียบลักษณะอำนาจโครงสร้างการเมืองการปกครองของไทยเปรียบได้กับ  
แสงที่สาดส่องไปจากดวงไฟเป็นศูนย์กลางแผ่รัศมีออกไปทุกทิศทางทุกแง่มุม ยิ่ง  
ห่างจากดวงไฟออกไปหรือแสงยิ่งลดความเข้มลงไปก็เท่ากับอำนาจลดลงไปด้วย  
ศูนย์แห่งอำนาจระบบการเมืองแบบคิง เดิมอยู่ที่กษัตริย์เป็นศูนย์กลางแวดล้อมด้วย  
ขุนนางใกล้ชิดและขุนนางที่ห่างไกลกันออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ<sup>1</sup> กษัตริย์มี  
อำนาจหนุนนำเห็นใจความชอบให้กับข้าราชการ โครงสร้างการบริหารการปกครอง  
จึงมีรูปแบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ (stratified clusters of patron-client  
relationships) กษัตริย์เองก็ทรงเล็งถึงการให้อำนาจความดีความชอบแก่  
ขุนนางผู้หนึ่งผู้ใดมากเกินไปอันจะนำมาซึ่งความยุ่งยากต่อพระราชบัลลังก์  
ก็ได้ เพราะเกิดขุมแห่งอำนาจขึ้นมาเป็นคู่แข่งได้<sup>2</sup> ดังจะเห็นได้จากขุนนางที่มี  
อำนาจจริงก็จะมีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เป็นจำนวนมากมาย และขุนนางจะแสวงหาอำนาจ  
และรักษาไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มตนและแข่งขันการมีอำนาจซึ่งกันและกันจนกระทั่ง  
เกิดการแข่งขันกันระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง ซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงเป็นการ  
ขบถและการแย่งชิงราชสมบัติโดยการสนับสนุนพระราชวงศ์หรือการที่ขุนนางผู้ใหญ  
ทำรัฐประหารแล้วเป็นกษัตริย์ ดังนั้นบางสมัยขุนนางจะมีอำนาจมาก บางสมัยจะ  
ถูกริครอบอำนาจและถูกกล่มล้างจำนวนมาก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิทยา สุจริตนารักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 5.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>3</sup> ดูเพิ่มเติมใน รัชอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง การเปลี่ยนแปลงทาง  
การเมืองไทย สมัยอยุธยา-รัตนโกสินทร์ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2519), หน้า 37-47. (อัครสำเนา)

นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์, เอกสารวิชาการหมายเลข 11  
(สถาบันไทยคดีการศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).



ขุนนางราชการสมัยนี้มีตำแหน่งกำหนดศักดิ์กินา ยศ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาและการหาผลประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารายได้แบบผูกขาดตามตำแหน่งรับผิดชอบที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน แต่ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นเพราะทุกคนต้องมีสังกัดกับเจ้าขุนมูลนาย จนถึงกับเป็นหลักการผูกกันโดยทั่วไปว่า ราษฎรจะทุกข์จะสุขก็แล้วแต่หลวงท่าน คำว่า "หลวง" ได้แก่ระบบราชการที่มีอำนาจกว้างใหญ่ไพศาลนั่นเอง การปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการในสมัยนี้ข้าราชการ รับผิดชอบต่อและจงรักภักดีต่อกษัตริย์เป็นการรับใช้ "สนองพระเดชพระคุณ" กษัตริย์ไม่รับผิดชอบต่อประชาชน<sup>1</sup>

ระบบราชการจากสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยาเมื่อผลตกทอดนำมาปฏิบัติในการบริหารการปกครองจนถึงการปฏิรูประบบราชการในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 เนื่องจากการปรับปรุงประเทศและเพื่อการรื้อถอนอำนาจขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตระกูลที่สำคัญ กษัตริย์ทรงนำหลักบริหารราชการแบบตะวันตกเข้ามาใช้ในระบมราชการไทยในด้านการจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการพลเรือน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปอย่างฉิวเฉียดมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 2475 จนถึงปัจจุบันนี้ก็ตาม โครงสร้างระบบราชการยังคงลอกเลียนมาจากตะวันตก แต่พฤติกรรมของข้าราชการยังเป็นแบบจารีตประเพณีเช่นเดิม ซึ่งลักษณะนี้เรียกว่าลักษณะเทียมแฝง (pseudomorphisim) เมื่อสภาพสังคมยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง โครงสร้างอย่างแท้จริง ข้าราชการก็กลายเป็นขุนนางยุคใหม่<sup>2</sup> ซึ่งคิดนิสัยเจ้าขุนมูลนายและแบบแผนวัฒนธรรมและความคิดอ่านในจารีตประเพณีเดิม<sup>3</sup> ดังนั้นความสัมพันธ์ของข้าราชการกับประชาชนในปัจจุบันจึงมีลักษณะมูลนายกับบ่าว และเนื่องจากข้าราชการไทยได้รับการยกย่องในสังคมไทยให้เป็นผู้นำของราษฎร

<sup>1</sup> อิศระ สุวรรณผล, อ้างแล้ว, หน้า 9.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>3</sup> วิทยา สุจริตชนารักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 15.

มาเป็นเวลานาน ข้าราชการไทยจึงมีค่านิยมและพฤติกรรมที่ถือว่าตนเอง เป็น ข้าราชการมากกว่าข้าราชการ ทั้งนี้เพราะค่านิยม "ความเป็นเจ้าคนนายคน" ดังนั้นข้าราชการจึงรับผิดชอบต่องานของตนไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จึงมี ลักษณะที่ข้าราชการยึดถือบุคคลมากกว่าหลักการ ในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดพฤติกรรม เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องของระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยสมัยเดิม ความรู้สึกเช่นนี้มีใ้มีใ้มีอยู่แต่เฉพาะในวงราชการเท่านั้น แต่เป็นความรู้สึกที่ประชาชน ทั่วไปก็ยอมรับกันด้วย จะเห็นได้จากความคึกความเชื่อที่ติดแน่นมานานของประชาชน ไทยที่เชื่อว่าข้าราชการคือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ จึงให้ความเชื่อถือใน ตัวข้าราชการถือว่าข้าราชการมีศักดิ์ศรีมีอำนาจมาก ประชาชนเป็นไพร่ฟ้า-ข้า แฉนดิน และเชื่อในความคิด "บุญเท่า-กรรมแดง" ข้าราชการมีวาสนาสูงจึงได้เป็น ใหญ่เป็นโต<sup>1</sup> ดังนั้นประชาชนทั่วไปจึงพอใจและรู้สึกเป็นบุญคุณที่รัฐบาลได้ช่วยเหลือ ผ่านทางข้าราชการและคนเหล่านี้ ทั้งเกรงกลัวต่ออำนาจของระบบราชการและ ข้าราชการ<sup>2</sup>

ระบบราชการและข้าราชการไทยมีอำนาจมากขึ้นหลังจากสถาบันกษัตริย์ที่ เคยเป็นขุมอำนาจและควบคุมข้าราชการได้ถูกจำกัดบทบาทลงภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อสถาบันนั้นหมดอำนาจลง หมายถึงว่าอำนาจของข้าราชการไม่มีขุม กำลังอื่นมาคอยเหนี่ยวรั้งได้อีก ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร หรือกลุ่มอิทธิพลก็ตามแต่ต่างก็มีวิวัฒนาการที่แสนสั้นที่ยังไม่หยั่งรากลึก) หรือมี

<sup>1</sup> อรุณ วัชรธรรม, พฤติกรรมข้าราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเคียนสตรี, 2524), หน้า 111-112.

<sup>2</sup> วิทยา สุจริตชนารักษ์, อ้างแล้ว, หน้า 16.

เกียรติภูมิเท่ากับระบบราชการที่เป็นของ "คูบ้าน-คูเมือง" ของสังคมไทยมานาน<sup>1</sup> ระบบราชการที่วิวัฒนาการมาจากระบบขุนนางจึงเป็นศูนย์รวมอำนาจแทบสถาบัน กษัตริย์ และมีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองโดยทั้งในด้านการออกกฎหมาย ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และในด้านการควบคุมการยุติธรรม<sup>2</sup> ลักษณะระบบราชการที่มีอำนาจมากในกรณีประเทศไทย Heady เรียกว่าระบบ ราชการแบบอภิชนาธิปไตย (bureaucratic elite system)<sup>3</sup> และ Riggs เรียกว่าระบบการเมืองข้าราชการ (bureaucratic polity)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>2</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการ บริหารไทยในทศวรรษ 1980," ใน ประเทศไทย ในทศวรรษ 1980 : ปัญหา สำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม, สมศักดิ์ ชูโต และคณะ, ผู้รวบรวม (กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์, 2524), หน้า 63.

<sup>3</sup> Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (New Jersey : Prentice Hall 1966), p. 77-82.

<sup>4</sup> Fred W. Riggs, "Agraria and Industria", in Toward a Comparative study of Public Administration, ed., William J. Siffin (Bloomington : Indiana-University press, 1959), pp. 23-116.

โดยสรุปพอกล่าวได้ว่าระบบราชการ ข้าราชการของไทยผูกพันอยู่กับ ศูนย์แห่งอำนาจอย่างใกล้ชิด ไม่กระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก ศูนย์แห่งอำนาจ (ไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ นายกรัฐมนตรี กลุ่ม นายทหารชั้นสูง) และเนื่องจากไม่มีเครื่องมือทางการเมืองใด ๆ เป็นเครื่อง เหนี่ยวรั้ง ยกเว้น กฎ ระเบียบ<sup>1</sup> และแม่คุณธรรมซึ่งต่างก็ไม่สามารถจำกัด อำนาจของข้าราชการได้ ข้าราชการไทยโดยทั่วไปจึงมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องต่อ ความต้องการที่แท้จริงของสาธารณชน

### ลักษณะการบริหารราชการของไทย

ลักษณะการบริหารราชการของไทย เป็นลักษณะผสมของระบบราชการไทย แบบจารีตประเพณีเดิม และระบบบริหารสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก ดังนั้นการ บริหารงานของไทยจึงมีลักษณะผสมปะปน (heterogeneity) ระหว่างระบบ วิธีปฏิบัติหรือทัศนคติที่ต่างกััน การกำหนดรูปแบบการบริหารเป็นอย่างพิสดาร

---

<sup>1</sup> ในกรณีที่เกิดความเสียหายในวงราชการ มักจะหาตัวผู้รับผิดชอบไม่ได้ เพราะว่าการผูกพันเรื่องความรับผิดชอบได้วางไว้อย่างหลวม ๆ ประกอบกับนิสัยของคนไทย "มักจะใจอ่อน" จึงมีกรณีที่ความผิดของข้าราชการได้ถูกปกปิดไว้ หรือมีการ ช่วยเหลือให้ข้าราชการได้รับโทษในระดับที่ต่ำกว่าความผิดที่ได้กำหนดไว้, อ้างใน ไพโรจน์ สิตปรีชา, "สภาพปัญหาและการบริหารราชการของไทย", ใน การพัฒนาประเทศ, จรรยา สุภาพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 136.

(formalism) แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานไม่เป็นไปตามรูปแบบพิธีการ ส่วนพฤติกรรมในการบริหารมีลักษณะก้าวถ่างกัน (over-lapping) เนื่องจากพฤติกรรมการบริหารเกิดจากหลักเกณฑ์มิใช่การบริหาร เช่น เกิดจากทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา และอื่น ๆ เป็นต้น<sup>1</sup>

โครงสร้างการบริหารราชการของไทยเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization)<sup>2</sup> ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจครอบคลุมกระบวนการบริหาร และปัจจัยการบริหารทั้งหมด ขาดการกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาคท้องถิ่น การจัดรูปของหน่วยงานหลายหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนกันและขาดการประสานงานที่ดี ไม่มีการควบคุมดูแลการทำงานให้เป็นระบบ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด<sup>3</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการไทยเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง (patron-client-model)<sup>4</sup> โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ต่างตอบแทนต่อกันคือ

1

Fred W. Riggs, The Ecology of Public Administration

(London : Asia Publishing House, 1961), pp. 59-98.

อ้างโดย นิพนธ์ ศศิธร "การบริหารกับปัจจัยแวดล้อม" ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และชัชติยา กรรณสูต (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 217-230.

2

อิสระ สุวรรณผล, อ้างแล้ว, หน้า 43.

3

ไพโรจน์ สิคปรีชา, อ้างแล้ว, หน้า 137.

4

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : กวางศิการพิมพ์, 2523), หน้า 42-43.

ลูกน้องรับผู้ใหญ่เพื่อหวังอภิสิทธิ์ ความมั่นคงหรือผลตอบแทนอื่น ส่วนผู้อุปถัมภ์ก็ใช้ลูกน้องเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์และเป็นเครื่องมือสร้าง "อาณาจักร" เพื่อเสริมบารมีตน ความสัมพันธ์นี้มีลักษณะส่วนตัวมากกว่าเป็นทางการ การทำงานของข้าราชการเป็นการทำงานตามคำสั่งของหัวหน้ามากกว่าหน้าที่อื่นแท้จริงที่มีต่อส่วนรวม ลักษณะการทำงานแบบ "ผักชีโรยหน้า" มุ่งเอาใจหัวหน้าเป็นสำคัญหรือการทำงานที่เรียกว่า "เข้าชามเย็นชาม" สภาพการบริหารของไทยจึงมีลักษณะยี่ภยาก ข้าราชการยังถือว่าตนเป็นนายประชาชนและเฉื่อยชาในการให้บริการ<sup>1</sup>

### ระบบราชการกับการพัฒนาประเทศ

La Palombara ได้ให้ความเห็นว่าระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาเป็นศูนย์รวมอำนาจที่ประสานผลประโยชน์อย่างเหนียวแน่น การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศจะต้องเกี่ยวข้องและได้รับอิทธิพลจากบรรดาข้าราชการทั้งหลาย<sup>2</sup>

ตามหลักการบริหารการพัฒนา ระบบข้าราชการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือการบริหารงานพัฒนาของรัฐ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ไพโรจน์ สิตปรีชา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

<sup>2</sup> Joseph La Palombara, Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1967), p. 151.

<sup>3</sup> องค์ประกอบในการพัฒนาตามหลักบริหารการพัฒนา, ประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาลมีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายของชาติ, ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายประชาชน, อ่างใน กมล อุดลยพันธ์, เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และ สุจิตรา ชนานันท์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหานคร, 2523), หน้า 137.



โดยมีบทบาทในการพัฒนา 2 แนวทาง คือ

ทางตรง ข้าราชการมีบทบาทในการตัดสินใจ และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการวางแผนและโครงการซึ่งมีรายละเอียดกระบวนการและโครงการย่อยต่าง ๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บรวบรวมและการเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพื่อเตรียมการวางแผนและโครงการ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการแบ่งสรร ทรัพยากร หมายถึง งบประมาณเพื่อโครงการต่าง ๆ รวมถึงการหาแหล่งทรัพยากรอื่น ๆ ด้วย งานที่สำคัญต่อจากนั้นเป็นการดำเนินงานตามแผนและโครงการและการประเมินผลงานของแผนและโครงการต่าง ๆ

ทางอ้อม ข้าราชการเป็นตัวอำนวยความสะดวกและคอยดูแลส่งเสริมหรือคอยรักษาระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้องค์การเอกชนหรือธุรกิจ เอกชนทุกสาขาดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการนโยบาย หรือเป้าหมายการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดขึ้น <sup>1</sup>

ระบบราชการไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มาโดยตลอดทั้งในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาในปัจจุบันจะเห็นได้จากปรากฏภาพพิเศษของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เน้นความสำคัญของข้าราชการในการพัฒนาประเทศ โดยการนำนโยบายของรัฐบาลไปทำให้เกิดผลทางปฏิบัติ ดังนั้นนโยบายจะเป็นผลดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจ ความรับผิดชอบ การอุทิศตนในการทำงานของ

<sup>1</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 222-223.

ข้าราชการเป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> และ อมร รัชศาสตร์ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าในการพัฒนาประเทศไทยมีข้าราชการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งกว่าส่วนอื่นใดไปอีกหลายสิบปี กว่าภาคเอกชนจะเติบโตขึ้นมาบริการหน้าที่แทนได้ทั้งยังหมายถึงว่าถ้าข้าราชการไม่ค้ำไม่ทำหน้าที่ให้ถูกต้องแล้วประเทศไทยจะพัฒนาก้าวหน้าไม่ได้เลย กลับจะสร้างปัญหาและความเสื่อมโทรมให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก<sup>2</sup>

### ระบบราชการกับการพัฒนาชนบทไทย

การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยระบบราชการกับระบบข้าราชการ เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาชนบทในประเทศไทยตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ริเริ่มจากทางราชการซึ่งเป็นผู้ลงทุนวางแผนและบริหาร<sup>3</sup>

ลักษณะการพัฒนาชนบทของไทยแยกได้ 3 ลักษณะคือ

1. การพัฒนาสมบูรณ์แบบในพื้นที่เฉพาะแห่ง โดยการทุ่มเทการบริหารทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทุกสาขาที่จำเป็น พร้อมทั้งวางโครงการระยะยาวไว้ เช่น หมู่บ้านเฉพาะกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งใช้งบประมาณมากและใช้เวลานาน แต่ผลตกถึงมือประชาชนจำนวนน้อยในพื้นที่จำกัด

2. การพัฒนาตามสายงานรับผิดชอบของหน่วยงานซึ่งมีปัญหา ได้แก่ การขาดหลักการในอันที่จะประสานงานดำเนินงานของหน่วยราชการเข้าด้วยกันให้สอดคล้องเหมาะสมตามสภาพพื้นที่และตามขั้นตอนของระยะเวลา<sup>4</sup>

<sup>1</sup> "ปาฐกถาพิเศษฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีต่อชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน", บ้านเมือง (25 มิถุนายน 2525), หน้า 6.

<sup>2</sup> อรุณ รัชธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 99.

<sup>3</sup> เสน่ห์ จามริก และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 29.

<sup>4</sup> คีรติ ฤกษ์ทราย, อ้างแล้ว, หน้า 32.



3. การพัฒนาชนบทอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทยในระยะหลัง คือการพัฒนาลักษณะโครงการเฉพาะกิจ หมายถึง โครงการสร้างงานในชนบท มีงานทำ มีรายได้ รวมทั้งเป็นการช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ<sup>1</sup>

การพัฒนาชนบททุกรูปแบบดำเนินการบริหารการพัฒนาโดยระบบราชการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานสนามอยู่ในชนบท บทบาทของระบบราชการมุ่งพัฒนาชนบททั้งทางด้านวัสดุการเพิ่มรายได้และจัดสรรบริการทางสังคม จนถึง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวชนบทให้เหมาะสมและพร้อมที่จะร่วมมือในการพัฒนาร่วมกับทางราชการ เช่น การฝึกอบรม การรวมกลุ่มชาวบ้านตาม เพศ วัย อาชีพ เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาชนบทที่มีเป้าหมายให้ชาวชนบทสามารถพัฒนาตนเองและพึ่งตนเองได้จะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ก็อยู่ที่การริเริ่มของทางราชการที่จะปรับปรุงทิศทางของการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างชนบทให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาดังกล่าว<sup>2</sup>

ผลการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาของประเทศไทย ชนบทบางพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาในทางตรงกันข้ามบางพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ทางไกล ทुरกันการยังมีประชาชนยากจนอยู่มาก อีกทั้งมีความแตกต่างในด้านสภาพเศรษฐกิจและการรับบริการทางสังคมในแต่ละพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคอยู่นาน ปัญหาเหล่านี้เป็นผลที่ได้รับจากการวางรูปแบบและแนวทางการพัฒนาพร้อมกับการดำเนินงานพัฒนาโดยระบบราชการ ซึ่งมีลักษณะการบริหารการพัฒนาที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ขาดการกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และชาวชนบท

<sup>1</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523, ลงวันที่ 21 เมษายน 2523.

<sup>2</sup> เสน่ห์ จามริก และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 23.

อย่างแท้จริง ดังนั้นโครงการต่าง ๆ มักเกิดจากแนวความคิดและความต้องการของทางราชการมากกว่าประชาชน ผลจากโครงการหลายโครงการจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างไ้ผล อีกประการหนึ่งยังก่อให้เกิดความเคยชินของประชาชนในการรับความช่วยเหลือจากรัฐและข้าราชการ<sup>1</sup> การแก้ไขปัญหาคงกล่าวปัจจุบันได้มีแนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบทที่พยายามเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคและกระจายอำนาจจากรัฐสู่ประชาชน เพื่อให้การพัฒนาชนบทครอบคลุมประกอบของกระบวนการบริหารการพัฒนาที่สำคัญที่สุดคือความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างรัฐ ข้าราชการ และประชาชนในชนบท แนวทางนี้ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ.2524<sup>2</sup> ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางการพัฒนาชนบทไทยต่อไป

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในขบวนการพัฒนาประเทศของไทย ซึ่งได้ดำเนินมานานพอสมควรและพยายามจะแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนคือ ปัญหาความยากจน ความอดอยากในชนบทนั้น ข้าราชการ เป็นกำลังสำคัญในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่การปฏิบัติด้วยลักษณะของระบบราชการและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ตลอดจนทัศนคติของข้าราชการเอง ความร่วมมือของชาวบ้านหรือประชาชนทั่วไปเป็นเพียงปัจจัยอันหนึ่งเท่านั้นเอง

<sup>1</sup>ไพรัตน์ เตชะรินทร์, การบริหารงานพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 142-143 ; จักรกฤษณ์ นรินดีนุกุงการ, "แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 21 (เมษายน , 2524), หน้า 180-181.

<sup>2</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท, พ.ศ.2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524.

## สรุปแนวความคิดและทฤษฎี

การพัฒนาชนบทเป็นแนวทางปรับปรุงวิถีชีวิต (way of life) ของชาวชนบทในทุก ๆ ด้าน โดยเน้นหลักการพัฒนาและพึ่งพาตนเองของชาวชนบทเป็นสำคัญ การพัฒนาชนบทถือเป็นวิถีทางหนึ่งในการทำหน้าที่ของระบบการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของมนุษย์ในสังคม เพื่อเป้าหมายการมีชีวิตที่ดีขึ้น (better living) ของมนุษย์ภายใต้ระบบนั้น

องค์ประกอบที่สำคัญในระบบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยที่ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการโดยการพัฒนาทั้งกล่าวคือ ระบบราชการที่มีหน้าที่รวบรวมข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์นำไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลที่ได้ผลออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) จากนั้น ข้าราชการจะเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผล

บทบาทของประชาชนนอกจากจะเสนอข้อเรียกร้องและความต้องการของตนเองแล้ว ยังต้องให้การสนับสนุนในการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าวถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของการพัฒนาชนบท รูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นอาจเห็นได้จาก การเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ เป็นต้น

การศึกษาวิจัยของผู้เขียนศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของระบบราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเฉพาะกรณีโครงการธนาคารข้าว ซึ่งเป็นการนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวชนบท การริเริ่มและการกระตุ้นชาวชนบทให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการสนับสนุนปัจจัยในการดำเนินงาน เป็นต้น โดยจะพยายามชี้ให้เห็นบทบาทต่าง ๆ ของข้าราชการท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ อีกส่วนหนึ่งผู้เขียนศึกษา

โครงการธนาคารข้าวในหมู่บ้านที่เป็นหน่วยการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดสรร  
บริการของกิจการธนาคารข้าวเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกธนาคาร  
ข้าว และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จของธนาคารข้าวกับการ  
มีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จากการมี  
ส่วนร่วมของสมาชิกธนาคารข้าวในกิจการธนาคารข้าวโดยสมัครใจทุกขั้นตอน.



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย