



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

หากจะกล่าวว่า การพัฒนาชนบทของไทยในลักษณะการพัฒนารวมชนมีจุดเริ่มต้น บทบาทสำคัญขึ้นหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบราชการ ซึ่งก็มีกระทรวงมหาดไทยรวมอยู่ด้วย นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนรูปการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โครงการพัฒนารวมชนก็ได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นหลักฐาน เมื่อ พ.ศ. 2485 โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด "แผนการบูรณะชนบท" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ¹

1. สร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบท ให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี โดยมีแผนงานเกี่ยวกับการปกครองหมู่บ้านด้วยการจัดตั้งกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านที่ทางการแต่งตั้ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจำนวน 4 คน จากการเลือกตั้ง

2. ส่งเสริมให้ประชากรมีการครองชีพที่ดีขึ้น โดยกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน

แผนการบูรณะชนบทต้องถูกยุบเลิกไปในปี 2486 ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ และรัฐบาลใหม่ไม่ส่งเสริมแผนบูรณะชนบทต่อไปเพราะกำลังอยู่ในภาวะสงคราม

2. เจ้าหน้าที่ดำเนินงานและราษฎร ไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของหลักการ และวิธีปฏิบัติให้ดีพอ

¹ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, การพัฒนาชนบทไทย (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2512)

3. ความเร่งรัดในโครงการทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน
4. รัฐบาลไม่ให้เงินอุดหนุนในการทำงาน ประชาชนต้องเป็นผู้เสียสละเองทั้งสิ้น
5. มีลักษณะเป็นการบังคับต่อประชาชน

ต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้พยายามรื้อฟื้นแผนการบูรณะชนบทขึ้นมาอีกเมื่อ สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมามีอำนาจอีกครั้งหนึ่งแต่ ปรากฏว่าไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาแผนการบูรณะชนบท ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนราษฎร แผนการดังกล่าวจึงยกเลิกไป ดังนั้น การพัฒนาชนบทในช่วงนี้อยู่ในขั้นของ การริเริ่มและทดลองซึ่งไม่จริงจังอะไรมากมายนัก²

จนกระทั่งเมื่อที่รัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเทศไทย ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีการจัดตั้งกรมการพัฒนาชุมชน ขึ้นมารับผิดชอบการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะประกอบด้วยรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ มีนโยบายต่อต้าน การเผยแพร่ของอิทธิพลพรรคคอมมิวนิสต์จึงได้ดำเนินงานพัฒนาชนบทอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การ จัดหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ของ กรป.กลาง ซึ่งสังกัดกระทรวงกลาโหม รัฐบาลภายใต้การนำ ของจอมพลสฤษดิ์ แสวงหาความชอบธรรมและสร้างเสถียรภาพให้กับการปกครองเผด็จการ ของตนโดยการเร่งรัดพัฒนาประเทศเพื่อสนองความต้องการของประชาชนทางด้านวัตถุและ โดยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ และความมั่นคงของชาติ โครงการพัฒนา ชนบทมีจุดมุ่งหมายเพื่อชนะจิตใจประชาชนในชนบทโดยมีพื้นฐานความคิดว่าเมื่อประชาชนได้รับการ ช่วยเหลือทางวัตถุแล้ว ประชาชนในชนบทจะไม่ศรัทธาในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์³ ดังนั้น ลักษณะการพัฒนาช่วงนี้จึงเป็นการให้เปล่าโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีให้เห็นความจำเป็นที่ จะต้องให้ประชาชนในชนบทเข้ามีส่วนร่วมคิดค้นปัญหาและช่วยกันหาทาง รวมทั้งลงมือแก้ปัญหา เมื่อหน่วยงานพัฒนาถอนตัวออกจากพื้นที่ไปแล้ว สภาพส่วนรวมของชาวบ้านจึงไม่กระเตื้องขึ้น

²วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 158.

³สมบุรณ์ สุขสำราญ, การพัฒนาตามแนวพุทธศาสนา ศึกษากรณิพระสงฆ์นักพัฒนา (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์สวย จำกัด, 2530), หน้า 34-35.

เพราะชาวบ้านขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่สร้างไว้จึงขาดการร่วมมือบำรุงรักษา ลักษณะดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาถึง จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี การพัฒนาภาครัฐบาลยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม ยิ่งตอกย้ำการพัฒนาแบบหยิบยื่นความช่วยเหลือมากยิ่งขึ้น น่าจะมีส่วนทำให้ประชาชนเข้าใจว่าตนอยู่ในฐานะผู้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการตื่นตัวในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสังคมไทยหลายประการ รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนด "โครงการเงินผัน" สู่ชนบท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างประชาชนทำงานในฤดูแล้งในการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่ถ้าหากพิจารณาให้ชัดเจนลงไปกว่านั้นจะพบว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ การสร้างเสถียรภาพและคะแนนนิยมให้แก่รัฐบาล และการต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์⁴ โครงการเงินผันสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ รัฐบาลสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดทำโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ โดยมีการดำเนินงานคล้ายกับโครงการเงินผัน และในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการสร้างงานในชนบท (กลช.)

ผลการดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในความผิดพลาดของแนวทางการพัฒนาชนบทว่า แม้จะได้ทุ่มเทความสนใจและความพยายามที่จะพัฒนาชนบทมาไม่น้อยกว่า 3 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าในขณะที่ประชาชนส่วนน้อยในเมืองได้ร่ำรวยขึ้นกว่าเดิมอย่างมหาศาล มีชีวิตความเป็นอยู่ที่สุขสบายกว่าเดิมอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ แต่ชาวชนบทส่วนใหญ่กลับมีความยากจนเพิ่มขึ้น คนจนยิ่งจนลง⁵ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาชนบทของรัฐบาลที่ผ่านมาเน้นขาดระบบการทำงานที่แน่ชัด หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทต่างทำงานโดยยึดถือโครงการของตนเป็นหลัก

⁴วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย, หน้า 161.

⁵ธวัช มกรพงศ์, แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 2.

จนถึงปัจจุบันถ้าจะวัดความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของชนบทโดยดูจากนโยบายของรัฐบาลแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่ผ่านมา นับตั้งแต่เข้ารับบริหารประเทศ เป็นต้นมา พลเอกเปรม ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทหลายครั้ง ดังความตอนหนึ่งในคำปราศรัยครั้งหนึ่งดังนี้

"...การพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ส่วนรวมของประเทศในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 7 นั้น ปรากฏว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาที่รวดเร็วนี้ตกอยู่ในเขตเมือง เป็นส่วนใหญ่ บรรดาชาวชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา... แต่ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก หรือบางส่วนก็แทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย ประชาชนเหล่านี้ยังอยู่ในสภาพยากจนและยังไม่สามารถช่วยตัวเองได้ จากข้อมูลเท่าที่เรามีอยู่ชี้ให้เห็นว่าชาวชนบทที่จัดว่าอยู่ในฐานะยากจนมีอยู่ถึง 10 ล้านคน... สภาพความเหลื่อมล้ำและความยากจนดังกล่าวย่อมไม่ใช่สิ่งที่พึงประสงค์อย่างแน่นอน ไม่ว่าจะมองในแง่จริยธรรม หรือในแง่ของเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยทิ้งให้เป็นปัญหาสะสมพอกพูนต่อไปแล้ว ในที่สุดย่อมจะเกิดผลกระทบร้ายแรงต่อฐานะและความมั่นคงของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้"

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบท ซึ่งส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาชนบทโดยสรุปได้ดังนี้⁷

1. จะต้องพยายามขยายขอบเขตการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงชนบททั่วไป
2. จะต้องจัดการพัฒนาโดยยึดข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก

⁶"ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท", รวมคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท, ชนบทไทย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525), หน้า 1-6.

⁷รายงานดังกล่าวตีพิมพ์ใน ชนบทไทย 2523 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2523), หน้า 1-34.

3. จะต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ
4. ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาชนบทจะต้องมุ่งเน้นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของ
ชาวชนบท
5. บทบาทของรัฐ ควรเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหาและเพิ่มพูนสติปัญญา
ความสามารถในการต่อสู้ปัญหาด้วยตัวเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น
6. เจือ้นไขสำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวรคือ การมีส่วนร่วมของชาวชนบท ใน
การต่อสู้กับปัญหาของตน
7. ในระยะสั้นรัฐควรเตรียมพื้นฐานเพื่อให้มีการกระจายความสามารถในการ
พัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้ชนบทสามารถเจริญเติบโตได้ด้วย
ความสามารถของตนเองในที่สุด
8. ความสำเร็จของการพัฒนาชนบท จะต้องวัดจากความสามารถในการพึ่งตนเอง
ของชาวชนบทเป็นสำคัญ

จากนโยบายของรัฐบาลได้กลายมาเป็นแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ซึ่งเป็นส่วน
หนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2525-2529) โดยอยู่ในส่วน
ที่ 6 ได้ระบุหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ^๕

1. ให้ความสำคัญแก่พื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายที่มีสภาพปัญหาความยากจนอยู่หนาแน่น
ตามที่อำเภอและกิ่งอำเภอเป็นผู้กำหนด
2. พัฒนาฐานะประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่พอกิน และได้รับบริการเบื้องต้น
ที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่อย่างทั่วถึง
3. ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ
4. แก้ปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่นโดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชน
ทำได้เอง และใช้เงินทุนน้อย
5. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

^๕สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แผนพัฒนาชนบท
พื้นที่ยากจน ประจำปี 2525-2529.

ส่วนเป้าหมายนั้นแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนได้กำหนดไว้ 3 ด้าน คือ เป้าหมายพื้นที่เป้าหมายเศรษฐกิจ และเป้าหมายสังคม จากลักษณะที่เปลี่ยนไปเช่นนี้จะเห็นได้ว่ารัฐได้เปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่รัฐเป็น "ผู้กระทำ" เพียงฝ่ายเดียวมาเป็น "ผู้ร่วมกระทำ" โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวชนบทเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาในการพัฒนาชนบทที่กล่าวโดยย่อ ๆ ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาชนบทแนวใหม่ของรัฐบาลมีเป้าหมายอยู่ที่หมู่บ้านชนบทเขตพื้นที่ยากจน ประกอบกับการเปลี่ยนแนวความคิดการพัฒนามาเป็นให้ชาวชนบทมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาตนเองให้มากที่สุด และพึ่งพาตนเองได้ โดยลดบทบาทของรัฐเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้มีการพัฒนา ผลจากแนวคิดนี้ ได้มีผู้ให้ความคิดเห็นต่อการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้หลายทัศนะด้วยกัน เช่น

กล่าวว่า การพัฒนาชนบทจะต้องอาศัยผู้นำและองค์การบริหารท้องถิ่นในชนบท เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ปัจจุบันผู้นำที่นี้ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งกรรมการสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำตามรูปแบบและกฎหมาย ที่ผ่านมาเป็นที่เห็นได้ชัดว่าสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านยังไม่มีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำ การพัฒนาชนบทให้ประสบผลสำเร็จได้ มิฉะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ก็คงไม่ยากจนเช่นทุกวันนี้... ซึ่งความคิดเห็นเช่นนี้ น่าจะเป็นการมองภาพรวมของลักษณะการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ที่ให้ประชาชนร่วมกันคิด ร่วมกันแก้ปัญหา นั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากผู้นำและองค์การบริหารของท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีบทบาทให้การพัฒนารรลุเป้าหมายได้

^๑ รัช มกรพงศ์, แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย,

ข้อคิดอีกทัศนะหนึ่งเป็นผลการศึกษาในระดับหมู่บ้าน ในหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านชนนการประกวด¹⁰ ได้รับการยกย่องให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่าง ซึ่งกล่าวว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จประกอบด้วยหลายปัจจัย ซึ่งกิจกรรมการพัฒนายจะต้องอาศัยบทบาทและความสามารถของผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด หมู่บ้านชนนการประกวดนี้ก็มิใช่กลุ่มหนึ่งซึ่งขัดแย้งกับความคิดเห็นแรกที่กล่าวมา

แต่ทั้งนี้สองทัศนะที่กล่าวมามีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่เป็นผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาชนนที่สำคัย คือ ผู้นำท้องถิ่นและองค์การบริหารท้องถิ่นในชนนส่วนในทัศนะที่สามนั้นเป็นการให้ความคิดเห็นต่อบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนน โดยกล่าวว่า¹¹ "หมู่บ้าน" เป็นทั้งหน่วยทางสังคม-เศรษฐกิจ เนื่องจากหมู่บ้านมีลักษณะเฉพาะของตนเอง จึงต้องคำนึงอยู่เสมอว่าแต่ละหมู่บ้านนั้นไม่เหมือนกัน การที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับหมู่บ้านทั้งในอดีตและเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันได้สร้างความสัมพันธ์กับหมู่บ้านในลักษณะที่เป็นหน่วยปกครอง ยิ่งเมื่อรัฐได้เพิ่มภารกิจของการพัฒนาและการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเข้าไปในหมู่บ้านภายใต้ความสัมพันธ์เดิมที่เห็นว่าหมู่บ้านเป็นเพียงหน่วยการปกครอง การพัฒนาก็กลายเป็นการดำเนินกิจกรรมตามแนวทางที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตัดสินใจปัญหาและดำเนินการโดยเพียงได้รับการเอื้ออำนวย และช่วยเหลือจากรัฐ ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็กลับกลายเป็นการระดมให้ประชาชนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น และยังเสนอข้อคิดต่อไปอีกว่าหากรัฐมุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง รัฐควรทบทวนบทบาทและทำความเข้าใจโครงสร้าง

¹⁰ เช่นการวิจัยของ นฤมล มุลศาสตร์สาทร, "โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) กับการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านราชภูร์พัฒนาอำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา "(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

¹¹ สรุปรจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา (กรุงเทพฯ: กลุ่มสาธารณกิจมูลนิธิประชากร, มูลนิธิฟรีดิช เอแบรท, 2531), หน้า 11-13.

เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของแต่ละหมู่บ้านอย่างเพียงพอและทั่วถึงแล้ว รัฐก็สามารถปรับบทบาทของตนให้เหมาะสมกับความเป็นจริงอันน่าจะเป็นผลดีต่อการดำเนินงานของรัฐเอง รวมถึงการพัฒนารวมตลอดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมด้วย

ทัศนะนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาซึ่งรัฐเป็นผู้ชี้หน้านั้น ได้สร้างลักษณะใหม่ขึ้นมาคือ เป็นเครื่องมือสำคัญของการแข่งขันระหว่างกลุ่มราชการโดยยึดถือนโยบาย แผน และโครงการ เป็นกติกาในการแข่งขัน ซึ่งมีขึ้นในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ดังนั้น ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช จึงเสนอให้ศึกษาและทำความเข้าใจโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของแต่ละหมู่บ้านอย่างเพียงพอและทั่วถึง

อิทธิพลจากบทบาทของรัฐที่มีลักษณะการกระตุ้นเร่งการพัฒนารวมทำให้เห็นผลทันตาได้ก่อให้เกิดหมู่บ้านกลุ่มหนึ่งขึ้นมา เป็นหมู่บ้านที่ผ่านการคัดเลือกให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างหรือหมู่บ้านวิถีชีวิตที่พัฒนา เพื่อเป็นการยืนยันว่าการพัฒนารวมแนวใหม่นั้นได้ประสบผลสำเร็จและเพื่อให้หมู่บ้านที่อื่น ๆ ทำตามต่อไป หรือแข่งขัน ลักษณะนี้จึงก่อให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างวิถีชีวิตที่พัฒนา และวิถีชีวิตที่ไม่พัฒนาตามคุณค่าที่รัฐเป็นผู้กำหนด ข้อพึงสังเกตก็คือหมู่บ้านเหล่านี้ได้มีการพัฒนาตัวเองอย่างรวดเร็วมากในการมาเป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่าง เป็นที่ยอมรับกันว่ากิจกรรมการพัฒนาในหมู่บ้านนั้นต้องอาศัยความสามารถของผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะผู้นำท้องถิ่นนั้นเปรียบเสมือนหัวอกให้มีการพัฒนานั้นหมายความว่า ผู้นำท้องถิ่นใช้กรรมวิธีอย่างไรจึงสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกระตือรือร้นร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตน การศึกษาที่มีได้ต้องการที่จะดูว่าผลการพัฒนานั้นจะดีหรือไม่ เพียงใด หรือความจริงยั่งยืนของการพัฒนาจะมีหรือไม่ การศึกษานี้มีความประสงค์เพื่อศึกษากรรมวิธีหรือวิธีการต่าง ๆ ของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในเรื่องการใช้กรรมวิธี หรือวิธีการต่าง ๆ นี้สามารถนำมาวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงของการเมืองไทย โดยเฉพาะที่หมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคมไทย

การศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านเขาป่าเจ้า อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ผู้วิจัยเห็นว่าหมู่บ้านนี้มีคุณสมบัติของหมู่บ้านกลุ่มที่ถูกจัดให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่าง จากผลการพัฒนารวมแนวใหม่ กล่าวคือ หมู่บ้านเขาป่าเจ้า ได้รับรางวัลรองชนะเลิศหมู่บ้านพัฒนาเขต 9 เมื่อปี พ.ศ. 2527 ได้รับรางวัลรองชนะเลิศหมู่บ้าน อพป. จาก กอ. รมน. กองทัพบก 4 ใน

ปี 2529 และในปีเดียวกันนี้ได้รับยกย่องให้เป็นหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองหมู่บ้านแรกของจังหวัดพัทลุง (เป็นอันดับ 2 ของภาคใต้) ดังนั้น การศึกษากรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่นเมื่อนำมาวิเคราะห์แ่งมุมทางการเมือง น่าจะนำไปสู่การค้นพบประเด็นทางการเมืองบางประการที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางรัฐศาสตร์ และต่อการพัฒนาชนบทของไทยด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองไทย เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีการศึกษากันมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะทำการศึกษาในแ่งมุมใด และหน่วยสังคมระดับใด หมู่บ้านจัดได้ว่าเป็นหน่วยสังคมพื้นฐานของสังคมไทย การวิจัยนี้มีเป้าหมายที่สังคมระดับหมู่บ้าน ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการวิจัยมีดังนี้

1. เพื่อต้องการทราบว่าผู้นำท้องถิ่นได้ใช้กรรมวิธีหรือวิธีการอย่างไรในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยศึกษาแ่งมุมทางการเมืองที่ทำให้บรรลุผลตามที่ผู้นำนั้นต้องการ
2. เพื่อต้องการทราบว่ากรรมวิธีหรือวิธีการเหล่านั้น ที่ผู้นำท้องถิ่นนำมาใช้ในการพัฒนานั้นเป็นเพราะปัจจัยอะไร
3. เพื่อต้องการทราบผลที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้นำท้องถิ่นใช้วิธีการต่าง ๆ นั้นว่าเป็นอย่างไ

สมมติฐานในการวิจัย

การพัฒนาชนบทเมื่อพิจารณากิจกรรมการพัฒนาที่ระดับหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลสำเร็จในการพัฒนาชนบท โดยผู้นำท้องถิ่นย่อมจะใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการ ซึ่งกรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการพัฒนาหมู่บ้านนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยด้านสภาพทางสังคม สภาพทางเศรษฐกิจและคุณลักษณะเฉพาะตัว เช่น ความรู้ ความมีชื่อเสียง ความเสียสละ ความคิดริเริ่ม ความกล้าเสี่ยง ความสามารถด้านติดต่อสื่อสาร มีพรรคพวกเพื่อนฝูงมาก เป็นต้น

วิธีการวิจัย

ที่มาของการศึกษาเรื่องนี้ มีความเป็นมาจากการพัฒนาชนบทไทย จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในสาระและความเป็นจริงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นที่มาของกิจกรรมการพัฒนาของหมู่บ้านที่ทำการวิจัย เพื่อประกอบกับเรื่องที่ศึกษา ส่วนนี้จึงได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร เช่น ตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย เอกสารทางราชการ เอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ นอกจากนี้จะต้องใช้การสังเกตการณ์จากสภาพความเป็นจริงของการพัฒนา ณ หมู่บ้านที่ทำการศึกษาประกอบกันไปด้วย ซึ่งเป็นการวิจัยภาคสนาม (field research) ด้วย

การศึกษากิจกรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่น แบ่งส่วนนี้ออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การระบุตัวผู้นำท้องถิ่น เพื่อเป็นการสืบค้นหาตัวบุคคลที่เป็นผู้นำที่แท้จริงในการพัฒนา และเป็นประชากรในการศึกษา ดังนั้น การระบุตัวผู้นำจึงใช้วิธีการเชิงสำรวจ (survey) โดยอาศัยแนวคิดการชี้ตัวว่าใครคือผู้นำในสังคมใดสังคมหนึ่ง ซึ่งมีวิธีการ 3 วิธี กล่าวโดยย่อดังนี้^{1,2}

ก. ดูจากตำแหน่งทางการ (positional approach) การชี้ตัวผู้นำโดยดูจากตำแหน่งทางการนี้เป็นวิธีที่ง่ายและนิยมใช้กันมากที่สุด วิธีนี้ถือกันว่าสังคมแยกออกเป็นสถาบันหน่วย หรือส่วนต่าง ๆ ในลักษณะโครงสร้างของสังคมนั้นเพราะฉะนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในโครงสร้างทางสังคมเหล่านี้ก็น่าจะถือว่ามีอำนาจหรืออิทธิพลอำนาจ หรือการตัดสินใจทางการเมือง เกี่ยวข้องกับการแจกแจงทรัพยากรในสังคมหรืออิทธิพลอำนาจ หรือการตัดสินใจทางการเมือง

ข. ดูจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การศึกษาในแง่นี้ถือเอาองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมเป็นสำคัญ พิจารณาว่าผู้นำเกิดจากองค์ประกอบแวดล้อมบางประการจากองค์ประกอบดังกล่าว โดยมีมุมมองเป็นกลุ่มมากกว่าบุคคล และมักเป็นการศึกษาจากอดีต ในสังคมที่ไม่ซับซ้อนซึ่งเป็นข้อจำกัด จะนำมาใช้กับสังคมใหม่ที่ซับซ้อนไม่ได้

^{1,2}ปรัชญา เวสารัชช, "การศึกษาผู้นำทางการเมืองและเทคนิคบางประการในการบ่งชี้ตัวผู้นำ", รัฐศาสตร์สาร 2 (พฤศจิกายน 2521), หน้า 13-22.

ค. ดูจากชื่อเสียงของบุคคลในสังคม (reputational approach) โดยการสอบถามคนในสังคมนั้นว่าใครที่เขาคิดว่าเป็นผู้นำ การระบุตัวโดยอาศัยชื่อเสียงนี้เป็นวิธีการหลบหลีกปัญหาที่วิธีการระบุโดยตำแหน่งเผชิญ เพราะว่ามีหลายกรณีที่มีผู้นำที่ไม่มีตำแหน่งเลยกลับมีบทบาททางการเมืองอย่างสำคัญ แต่วิธีการนี้ถ้าควบคุมไม่ดีก็มีปัญหา เพราะผู้ตอบอาจจะเอาคนโน้นคนนี้เป็นผู้นำ ทั้ง ๆ ที่ คนนั้นอาจไม่มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

จากวิธีการระบุตัวผู้นำดังกล่าว เมื่อดูจากความเป็นจริงพบว่า หมู่บ้านเขาป่าเจ้ามีคณะกรรมการบริหารหมู่บ้าน ตามโครงสร้างการจัดแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพบ.) เมื่อ พ.ศ. 2525 กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ได้แก่ กรรมการพัฒนาหมู่บ้านหัวหน้าเขตและผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ (ชาวบ้านเรียกว่าประธานกลุ่ม) ผู้นำเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยประชาชนในหมู่บ้าน จะเห็นได้ว่าหากจะใช้วิธีการระบุตัวผู้นำแบบดูจากตำแหน่งก็สามารถดูได้จากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารหมู่บ้านนี้เอง แต่เพื่อให้มีความถูกต้องยิ่งขึ้นผู้วิจัยจะใช้วิธีการระบุตัวผู้นำแบบดูจากชื่อเสียงของบุคคลในสังคมนั้นประกอบกันไปด้วย เนื่องจากว่าในสังคมนั้นมีผู้นำทั้งที่ดำรงตำแหน่งเป็นทางการและเป็นผู้นำไม่เป็นทางการ

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษากรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่น ในส่วนนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) การเก็บข้อมูลใช้แนวการสัมภาษณ์กำหนดไว้กว้างเป็นแนวทางการสนทนา ในการสัมภาษณ์นี้ได้กำหนดคำถามเจาะจงให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทุกคนต้องตอบตรงกัน แต่จะพยายามเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ออกมาเอง พร้อมกับแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ด้วยตัวเอง แนวการสัมภาษณ์เป็นเรื่องการนำด้านต่าง ๆ ของหมู่บ้าน โดยมีแง่มุมที่ผู้วิจัยต้องการทราบคือ แนวคำถามจากบทบาทหน้าที่ของผู้ถูกสัมภาษณ์ในการพัฒนาหมู่บ้าน แนวคำถามเกี่ยวกับกรรมวิธีต่าง ๆ ที่ได้นำมาใช้ในการพัฒนาและกรรมวิธีในการจูงใจให้ประชาชนร่วมมือร่วมใจกันพัฒนา จนสำเร็จตามความต้องการของผู้นำท้องถิ่น คำถามเกี่ยวกับความประทับใจในเรื่องที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ รวมทั้งปัญหา อุปสรรคและการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ผู้วิจัยบันทึกการสัมภาษณ์โดยใช้เครื่องบันทึกเสียง โดยลดการทำลายสภาวะธรรมชาติของการสนทนาให้น้อยที่สุด

การวิเคราะห์กรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นสาระในการวิเคราะห์ (subject unit of analysis) ในการวิจัยนี้ เป็นการวิเคราะห์แง่มุมทางการเมือง ซึ่งก็คือบทบาทของผู้นำของผู้นำท้องถิ่นในฐานะผู้นำทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้อำนาจ อิทธิพล ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ หรือการแจกแจงทรัพยากรในสังคม รวมทั้งการเป็นผู้นำทางการปกครอง การออกกฎข้อบังคับให้คนหมู่บ้านปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ พฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เขาสามารถกระทำเช่นนั้นได้ และสุดท้ายก็คือการหาข้อสรุปจากการวิจัยนี้

ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตอยู่ที่การศึกษาเฉพาะพฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นของหมู่บ้านเขาป่าเจ้า ที่ได้กำหนดเป็นกลุ่มประชากรในการวิจัยจำนวน 10 คน และศึกษาเฉพาะกรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทอีกนัยหนึ่งคือการพัฒนาหมู่บ้านที่ชนะการประกวดเท่านั้น จึงมีข้อจำกัดของการศึกษา ดังนี้

1. เป็นการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ ผู้ถูกสัมภาษณ์อาจหลีกเลี่ยงการตอบปัญหาบางประเด็น เช่น เรื่องที่เป็นความลับหรือเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสภาพของตนหรือผู้อื่น
2. เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านเขาป่าเจ้าเท่านั้น ผลการวิจัยไม่อาจใช้เป็นข้อสรุปทั่วไปสำหรับหมู่บ้านอื่น ๆ หรือสังคมอื่น ที่มีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแตกต่างออกไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยจะช่วยให้เข้าใจความเป็นจริงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในประเทศไทย โดยที่การพัฒนาในระดับหมู่บ้านนั้นผู้นำท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ผลสำเร็จจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้นำในท้องถิ่น ดังนั้น หากมุ่งหวังผลในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง ผลการวิจัยนี้จะสะท้อนมิติทางการเมืองในสังคมหมู่บ้าน จะเป็นประโยชน์

ในแง่ของการปรับปรุงแนวทางหรือรูปแบบของการพัฒนาชนบท ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ผู้นำท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการ เป็นสื่อกลางประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแปรเปลี่ยนนโยบายและจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ อันจะเป็นการสนองต่อการบรรลุนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชนบทของประเทศ โดยส่วนรวม ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องการเมืองทั้งสิ้น

การเสนอรายงานการวิจัย

กำหนดเสนอรายงานการวิจัยออกเป็น 5 บท ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ สภาพความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐาน วิธีการศึกษา ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา ประโยชน์จากการวิจัย และการนำเสนอรายงานการวิจัย
- บทที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง ลักษณะและรูปแบบของผู้นำในสังคมไทย และผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่นกับการพัฒนาชนบท
- บทที่ 3 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทไทย ซึ่งเน้นการศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการพัฒนาในอดีต ตลอดจนการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในปัจจุบัน
- บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ถึงกระบวนการและกรรมวิธีของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างสิ่งสาธารณูปการ ด้านพัฒนาการดำรงชีวิตและความ เป็นอยู่ด้านความประพฤติและวัฒนธรรมของคนในสังคม ด้านพัฒนาอาชีพและรายได้
- บทที่ 5 เป็นบทสรุปวิเคราะห์