

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย

(ศึกษาเฉพาะการพัฒนาชนบท)



นายวีระศักดิ์ อนันทมวงคด

004900

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2517

THE PROBLEMS OF THAI GOVERNMENT'S INTERORGANIZATIONAL RELATION,
(RURAL DEVELOPMENT AS A FOCUS)

Mr. Verasak Anantmongkol

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1974

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

เกษม สุวรรณกุล.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

..... 1๖๖๖ ๕๖๖๖๖๖..... ประธานกรรมการ

เกษม สุวรรณกุล..... กรรมการ

2.10.๖๖..... กรรมการ



อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย
(ศึกษาเฉพาะการพัฒนาชนบท)

ผู้
ชื่อ

นายวีระศักดิ์ อนันตมงคล แผนกวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา

2516

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการจักระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของไทย ยังคงอาศัยโครงสร้างทางการบริหารที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางไว้เป็นรากฐานอยู่ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเช่นเดิม ซึ่งการจักระเบียบบริหารราชการดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในสมัยนั้น ที่มุ่งจะรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ต่าง ๆ ก็ได้คลี่คลายเปลี่ยนแปลงผิดแผกแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก เช่น เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย และคติในการบริหารราชการก็ได้เปลี่ยนไปมุ่งในการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะในระยะ 10 ปีที่แล้วมานี้ รัฐบาลได้เริ่มมีนโยบายที่จะมุ่งพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น และสามารถปกครองตนเองได้ แต่รัฐบาลไม่ได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการจักระเบียบบริหารราชการเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและสภาพสถานการณ์ปัจจุบันด้วย การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมที่แล้วมา โดยเฉพาะในปี 2506 ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากมายนัก

งานพัฒนาชนบทซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญในวิชาการหลายด้านหลายสาขาเข้าประกอบเกื้อหนุนกัน มีองค์การที่เกี่ยวข้องอยู่หลายองค์การ แต่การจักระเบียบที่เกี่ยวของในการพัฒนาชนบทยังไม่สอดคล้องประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเกื้อกูลกัน องค์การที่เกี่ยวข้องยังคงกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ และเนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้แน่นอนชัดเจนด้วยเช่นนี้แล้ว องค์การต่าง ๆ จึงกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การเอง ซึ่งต่างก็กำหนดไว้แต่เพียง

กว้าง ๆ ไม่แน่นอนชัดเจน และไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาชนบท องค์กรเหล่านี้ต่างก็ขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ให้กว้างขวางออกไป โดยหวังที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น เพื่อจะทำให้อำนาจและชื่อเสียงของหัวหน้าองค์กรเพิ่มมากขึ้น และเมื่อรัฐบาลและองค์กรต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ธนาคารโลก เป็นต้น ได้เข้ามา มีบทบาทให้ความช่วยเหลือโครงการพัฒนาแก่องค์กรต่าง ๆ โดยตรง ทำให้การขยายองค์กรไม่ใกล้ชิดส่วนและสมมูลกัน องค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือมากก็สามารถขยายองค์การได้มาก จึงก่อให้เกิดการก้าวขาซ้อนกันในพื้นที่และวัตถุประสงค์ มีกิจกรรมหลายอย่างโดย เฉพาะกิจกรรมที่มีผลประโยชน์มีหลายองค์กร เกี่ยวของรับผิดชอบกิจกรรมอย่างเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากทรัพยากรบางอย่างมีอย่างจำกัด รัฐบาลหรือองค์กรต่างประเทศไม่สามารถจัดหาให้องค์กรตามที่ต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรและของส่วนรวม บางองค์กรก็ไม่สามารถดำเนินการเองได้โดยลำพัง จำเป็นต้องอาศัยพึ่งพาองค์กรที่มีทรัพยากรดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมีอยู่ 2 แบบ คือ

1. หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรหนึ่ง ยังมีลักษณะที่สอดคล้องกับอีกองค์กรหนึ่งมากเท่าใด ก็ยังมีความสัมพันธ์แบบรวมมือกันมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์กรหนึ่งยังขาดแคลนทรัพยากรที่ตองไข่มากเท่าใด องค์กรนั้นก็ยิ่งให้ความร่วมมือกับองค์กรที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย

2. องค์กรหนึ่งยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกัน หรือคล้ายกันกับอีกองค์กรหนึ่งมากเท่าใด ก็ยังมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย

Thesis Title The Problem of Thai government's Interorganizational (Rural Development as a Focus)

Name Mr. Verasak Anantmongkol
 Department of Government

Academic Year 1973



ABSTRACT

The present organization of public administration in the Kingdom of Thailand is mostly based upon an administrative structure founded by King Rama V; specifically, provincial administration still maintains the characteristics of the central government. Such an administrative structure was perhaps suitable in former times when it aimed at maintaining peace, order and security within the nation. But present conditions have changed considerably. The political system, for instance, has been transformed from absolute monarchy to quasi-democracy. Government policies have focused more on rural development with as attempt in the last ten years to improve the standard of living of rural residents while at the same time fostering self-government in outlying areas. However, the government has not been entirely successful in reforming organizational structure to meet present needs; indeed, the governmental reforms of 1962 were hardly successful and caused little change.

Since rural development work requires the coordination of technical knowledge and specialization in various subject areas, many organizations have been established within the government. Nevertheless, these various organizations do not coordinate effectively with each other. They retain autonomy within disparate ministries, and there are no laws to determine their separate functions or their mutual cooperation. Such organizations are self-perpetuating, provided that they have inroads to budget, manpower and materials. They aim towards increasing their power and the authority and prestige of their chiefs. And when foreign sources, such as the World Bank or the U.S. Government, extend aid to Thailand, these intra-governmental organizations compete for this aid in order to increase their personal power and prestige. There is duplication of effort, there is competition, and there is conflict; and the results for the relationships of organizations involved in rural development need serious reconsideration. This thesis puts forth two axioms for consideration:

1. The greater the complementary nature of functions and goals between one organization and other organizations, the greater the likelihood of cooperative action. And the greater the shortage of input resources for an organization, the greater the likelihood it will cooperate with input organizations.

2. The greater the degree of similarity of goals and functions among organizations, the greater the amount of competition among them, hence the lower their vitality towards public interests.

คำนำ

การที่ผู้เขียนได้เลือกเรื่อง "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การศึกษาเฉพาะการ
พัฒนาชนบท" เป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาปริญญารัฐศาสตรมหา-
บัณฑิตทางการปกครองนี้ ก็เพราะผู้เขียนเห็นว่าการจัดระเบียบบริหารราชการและระบบ
บริหารของรัฐบาลก็เป็นกลไกส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า หรือ
ล่าหลัง เพราะถ้าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้อง
กับแนวนโยบายและสถานการณ์แล้ว ก็จะสามารถดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายได้ ด้วย
เหตุนี้จึงเห็นว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่น่าศึกษา
และในขณะนี้ปัญหาเรื่องการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนทวนเวียนซึ่งกันและกันในระหว่างหน่วยราชการ
ต่าง ๆ โดยเฉพาะในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของการพัฒนาชนบทที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามี
อยู่เป็นอันมากและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาชนบทไม่อาจดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว
เท่าที่ควร จึงเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหานี้ เพื่อจะได้แสวงหาแนวทาง
ที่จะนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไป

และในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ในระยะเริ่มแรกผู้เขียนได้รับคำแนะนำถึงแนวทาง
ที่จะศึกษาจากพี่วีรภัช นามวัฒน์ และเป็นผู้ที่กระตุ้นให้ผู้เขียน ๆ เรื่องนี้ แม้ว่าวิทยานิพนธ์
เรื่องนี้มีขอบเขตกว้างขวางและยังเป็นเรื่องที่ยังไม่มีใครสนใจรวบรวมศึกษาไว้มาก่อนเลย
จึงสร้างความยากลำบากใจในการศึกษาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้เขียนยังม
ีความรู้และประสบการณ์น้อยเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ แต่ด้วยความช่วยเหลือสนับสนุนจากผู้มีความ
รู้และประสบการณ์มากกว่าคือ ศาสตราจารย์เกษม สุวรรณกุล อาจารย์ผู้ควบคุม ศาสตราจารย์
กระมล ทองธรรมชาติ หัวหน้ากองวิจัยและประเมินผล นายไพรัตน์ เคชะรินทร์ พี่เกียรติ
ชัยพิพัฒน์ และพี่ประเสริฐ โยชิพิทักษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าช่วยแนะนำ ชี้ช่องทางและ
แก้ไขตรวจสอบข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดตลอดมา จนกระทั่งทำให้วิทยานิพนธ์นี้
สำเร็จออกมาได้ และนอกจากบุคคลดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้ที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและ
อำนวยความสะดวกต่าง ๆ อีกมากมายคือ เจ้าหน้าที่กองวิจัยและประเมินผล และ ศวพ.

ยะลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อำนวยการ นายเสน่ห์ วัฒนานทร ซึ่งเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาและ
 ผู้ให้ความเมตตาแนะนำให้ความรู้ต่าง ๆ แก่ผู้เขียนตลอดมา และทุก ๆ คนแห่งบ้าน "ธารเงิน"
 ที่มีน้ำใจช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่าน
 รวมทั้งมิตรสหายที่ได้ให้ความช่วยเหลือและผู้เขียนมิได้เอยนามไว้ในที่นี้ด้วย

อนึ่ง ในการศึกษาตลอดมาจนถึงชั้นปริญญาโทนี้ นอกจากบิคาamarคาของผู้เขียนแล้ว
 พี่ทองใบ และพี่ไสว ชยุติมาพันธ์ ได้มีส่วนสำคัญในการให้ความสนับสนุนและเกื้อกูลผู้เขียน
 ตลอดมา จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา ซึ่งผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
คำนำ	ช
รายการตารางประกอบ	ฌ
บทนำ	ท
วัตถุประสงค์	ถ
ขอบเขตของการวิจัยและวิธีการวิจัย	ฑ
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	ด
สมมุติฐาน	ต
การเสนอข้อมูลของการวิจัย	บ

บทที่

1. วิวัฒนาการการจัดองค์การของรัฐบาลไทย	1
ความหมายขององค์การ	1
วิวัฒนาการการจัดองค์การของรัฐบาลไทย	2
สมัยสุโขทัย	2
สมัยกรุงศรีอยุธยา	5
สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	9
สมัยปัจจุบัน	14
สรุป	17
2. โครงสร้างทางการบริหารของไทย	19
การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	20

การจักระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	24
การจักระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	33
สรุป	37
3. ความหมายของการพัฒนาชนบท และหน้าที่และวัตถุประสงค์ของ องค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท	40
ความหมายของการพัฒนาชนบท	40
องค์การที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานพัฒนาชนบทของไทย ...	46
ลักษณะการจ้ดองค์การเพื่อบริหารงานพัฒนาชนบท	46
หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา ชนบท	52
สรุป	66
4. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน	67
แนวความคิด	67
ความสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการ- พัฒนาชนบท	72
ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการ พัฒนาชนบท	72
ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างองค์การ	96
ลักษณะความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้อง- ในการพัฒนาชนบท	99
สรุป	111
5. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกัน ...	113
สาเหตุที่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ ...	115
บทพร่องในคานการจ้ดองค์การ	116

ไม่มีกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้	
แน่นอนชัดเจน	121
ข้าราชการที่กระหายอำนาจ	122
การให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ	124
ลักษณะการเข้าข้อนี้นในหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่	
เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท	126
การเข้าข้อนี้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อได้มีการจัดองค์การ	126
การเข้าข้อนี้เกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการจัดองค์การแล้ว	127
ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการ	
พัฒนาชนบท	134
แนวความคิด	134
ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการ	
พัฒนาชนบท	139
สรุป	158
6. สรุปและขอเสนอแนะ	160
สรุป	160
ขอเสนอแนะ	164
บรรณานุกรม	173
ประวัติการศึกษา	184

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. การประชุมคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติ	78
2. การประชุมคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทในปี พ.ศ. 2513 และ 2514	88
3. แสดงจำนวนครั้งที่เข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการแต่ละคนตั้งแต่ ครั้งที่ 36 - 61 รวม 26 ครั้ง	90
4. แสดงเงินช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลไทยจัดเงิน สมทบในงานเร่งรัดพัฒนาชนบท... ..	153

บทนำ

ประเทศไทยมีพลเมือง 34,397,374 คน¹ และประมาณร้อยละ 77² ของพลเมืองอาศัยอยู่ในชนบท ซึ่งส่วนมากอยู่ทางไกลความเจริญต้องประสบกับปัญหานานาประการ สภาพชนบทไทยจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาของชนบทในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย จากการสำรวจขององค์การอาหารระหว่างประเทศ พบว่าปัญหาของชนบทในประเทศเหล่านี้มีลักษณะหมุนเวียนจากเหตุไปหาผล และจากผลเป็นเหตุแห่งปัญหา³ กล่าวคือเมื่อการผลิตได้ผลต่ำทำให้รายได้น้อย เมื่อรายได้ของประชาชนน้อย การออมทรัพย์เพื่อการลงทุนก็มีจำกัด การลงทุนเพื่อที่จะผลิตต่อไปก็น้อยลงไปด้วย เมื่อรายได้น้อยก็ยังมีผลให้มีอาหารบริโภคน้อย ร่างกายอ่อนแอ เกิดโรคภัยไข้เจ็บ และเป็นผลทำให้มีกำลังผลิตน้อย ดังนั้น ปัญหารากฐานของชนบทจึงวนเวียนอยู่ในลักษณะ 3 ประการใหญ่ ๆ คือ ความยากจน ไร้การศึกษาและโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย นาย Robert T. MacMilland อธิบดีที่ปรึกษาพัฒนาการท้องถิ่นของยูซอมประจำประเทศไทยได้กล่าวถึงปัญหาของชาวชนบทไทยไว้ดังต่อไปนี้คือ

- 1) ผลผลิตในทางเศรษฐกิจต่ำ
- 2) การศึกษาอยู่ในระดับต่ำ
- 3) เงินทุนและสินเชื่อไม่พอเพียง
- 4) บริการของรัฐในชนบทไม่มีประสิทธิภาพ
- 5) มีจิตใจฝังอยู่กับชนบทธรรมเนียมประเพณี

¹สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 (พระนคร, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 1.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, การพัฒนาชนบทในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขปรับปรุง; พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2512), หน้า 26.

6) อัตราส่วนใหญ่ของประชาชนเกือบทั้งหมด (ประมาณ 85 %) อยู่ในชั้นของสังคมที่มีเศรษฐกิจไม่ดีพอ

7) ครอบครัวใหญ่เกินไป

8) คินฟ้าอากาศร้อน

9) ความสามารถในการบริหารเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และองค์การทางสังคมมีจำกัด⁴ ดังนั้น ปัญหาของชนบทไทยสามารถแยกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ 2 ข้อคือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. ปัญหาทางด้านการผลิต

ชนบทไทยมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม และส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

1.1 ในด้านการผลิต

1.1.1 การผลิตมีประสิทธิภาพต่ำ ได้ผลผลิตน้อย อันเนื่องมาจากการขาดน้ำและระบบการควบคุมน้ำที่ใช้การเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ จากสถิติ พ.ศ. 2507 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานทั่วประเทศมีเพียง 16 % ของพื้นที่ที่ใช้ทำการเพาะปลูกทั่วประเทศเท่านั้น

1.1.2 ขาดความรู้ในวิธีการผลิตแผนใหม่ ขาดความสนใจและการกระตุ้นในการปรับปรุงวิธีการเกษตร การทำนา การปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ขาดความยังคงดำเนินการตามวิธีการดั้งเดิม ใช้เครื่องมือทางเกษตรกรรมอย่างง่าย ๆ

1.1.3 มีโรคระบาดสัตว์และพืชเกิดขึ้นเป็นประจำ ทำให้ราษฎรไม่กล้าเลี้ยง ทำให้ผลิตผลผลิตต่ำ

⁴Robert T. MacMilland, The Community Development in Thailand (Memo.) 1958, P.5

- 1.1.4 ชาคสถาบันให้กู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนโดยเสียดอกเบี้ยต่ำ แม้ว่าจะมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้เปิดดำเนินการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทั่วถึง ราษฎรจึงต้องกู้จากเอกชนซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูง เมื่อได้ผลผลิตมากต้องไ้หนี้ จึงทำให้รายได้สุทธิของเกษตรกรค่อนข้างต่ำ และการประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมของชาวชนบทไทยยังต้องอาศัยธรรมชาติเป็นสำคัญ ถ้าปีใดฝนตกตามฤดูกาลก็ได้ผลผลิตก็พอกินพอใช้ ปีใดธรรมชาติไม่อำนวย เกิดน้ำท่วมหรือแห้งแล้ง ทำให้ผลผลิตต่ำลง รายได้ก็ลดลงด้วย เกษตรกรก็จะตกอยู่ในสภาพมีหนี้สินล้นพ้นตัว
- 1.1.5 การถือครองที่ดิน โดยเฉลี่ยแล้วครอบครัวละ 25 ไร่ การประกอบอาชีพการเกษตรเพื่อการจำหน่ายจึงมีน้อย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินถูกแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งเนื่องมาจากประเพณีการแบ่งมรดก ทำให้เสียประสิทธิภาพในการผลิตไปมาก⁵
- 1.1.6 แรงงานในครอบครัวมิได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ อาทิเช่น ในภาคใต้มีคนทำงานจริงเพียงร้อยละ 85 ของบุคคลที่ทำงานอยู่เท่านั้น⁶ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบครัวหนึ่งมีคนทำงานในนาทั้งปี 3.73 คน จากคนในครัวเรือนทั้งสิ้น 7.08 คน และปีหนึ่ง ๆ ทำงานกันจริงเพียง 87 วัน⁷ นอกนั้นเป็นเวลาว่างใช้ไปในการเที่ยวเตร่และอยู่ว่างเฉย ๆ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเลย

⁵อุทิศ นาคสวัสดิ์, รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาอำเภอภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 141.

⁶กมล ชาญเลขา, รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาอำเภอภาคใต้ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 15.

⁷อุทิศ นาคสวัสดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 20

1.2 ในด้านกรจำหน่ายผลผลิต

- 1.2.1 การขนส่ง ถนนหนทางซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญในการขนส่งสินค้าจากหมู่บ้านมายังตลาด ไม่อยู่ในสภาพที่ใช้ได้ทุกฤดูกาล ทำให้ขายสินค้าลำบาก ผู้รับซื้อในหมู่บ้านจึงกรราคาได้
- 1.2.2 ราษฎรในชนบทขาดข่าวสารความต้องการของตลาด ตลอดจนราคาแท้จริงของสินค้า จึงไม่ทันเล่ห์เหลี่ยมของพ่อค้าคนกลาง

2. ปัญหาทางสังคม

2.1 สภาพทางสังคมของชนบทไทยนั้น ในทางด้านการศึกษาปรากฏว่า ชาวชนบทมีระดับการศึกษาต่ำ เปอร์เซ็นต์ของผู้ที่ไม่รู้หนังสือยังอยู่ในอัตราสูง จากสถิติการสำรวจรายการใช้จ่ายของประชาชนทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2506 ปรากฏว่าหัวหน้าครัวเรือนที่ไม่รู้หนังสือมีถึง 37% และจบแค่ ป. 4 ถึง 54 %⁸ ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าสถาบันการศึกษาในชนบทนั้นยังไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ประชาชนในชนบทมีการเคลื่อนไหวติดต่อกับภายนอกน้อย โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการให้ข่าวสาร ประชาชนในชนบทจึงขาดข่าวสารที่จำเป็นในการครองชีพประจำวัน และความรู้เทคนิคสมัยใหม่ในการประกอบอาชีพ จึงเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงความก้าวหน้าให้กับตนเองและท้องถิ่นของตน

2.2 ในค่านอนามัย ชาวชนบทส่วนใหญ่มีอนามัยต่ำ มีโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ มีสภาพแวดล้อมที่มิสุขลักษณะ อาทิเช่น

- 2.2.1 ชาวชนบทนิยมใช้ส้วม ยาสีฟันและแปรงสีฟันน้อยมาก การคลอดบุตรมักทำกันเอง เช่น จากการสำรวจเบื้องต้นของกรมการพัฒนาชุมชนที่อำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อปี พ.ศ. 2508

⁸ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเกม, หน้า 30.

ปรากฏว่าประชาชน 95 % ไม่มีส่วนใช้ 96 % ไม่เคยใช้แปรงสีฟัน
63 % ทำการคลอดบุตรเอง⁹

2.2.2 ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักรักษานามัยของร่างกายและบ้านเรือนที่
อยู่อาศัย เช่น ไม่คอยทำความสะอาดบริเวณบ้าน และสร้างคอกสัตว์
ไว้ใกล้บ้าน เป็นต้น

2.2.3 ไม่รู้จักคุณค่าของอาหารและวิธีประกอบอาหารที่ถูกต้องตามหลักอนามัย
และน้ำที่บริโภคก็ไม่ถูกสุขลักษณะ สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
นั้น ปรากฏว่าราษฎรใช้น้ำจากคลอง บึง บ่อ ถึง 98.6 % และคิมน้ำ
ที่ยังไม่ได้ทำความสะอาดถึง 93.8 %¹⁰

นอกจากนั้น จำนวนสถานอนามัย เจ้าหน้าที่สถานอนามัยและแพทย์ที่มียังไม่เพียง
กับความต้องการของประชาชนอีกด้วย บางท้องที่ที่อยู่ห่างไกลผู้ป่วยได้รับการรักษาพยาบาล
ไม่ทันเวลาที่ จากรายงานของยู.เอช.ซี. สบอ. ปรากฏว่าสถิติในปี 2506 ในจังหวัดอุบล-
ราชธานี สถานอนามัยชั้นหนึ่งแต่ละแห่งรับผิดชอบคนป่วยประมาณ 4 แสนคน สถานอนามัย
ชั้นสองรับผิดชอบประมาณ 5 หมื่นคน และสำนักงานผดุงครรภ์ประมาณ 3 หมื่นคน ประชาชน
ต้องเดินทางประมาณ 5 กม. (ถนนในชนบท) กว่าที่จะถึงสำนักงานผดุงครรภ์ สิ่งเหล่านี้เป็น
เหตุให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บในชนบทไม่ลดน้อยลง

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลจึงได้วางนโยบายที่จะปรับปรุงสภาพชนบทให้
ดีขึ้น โดยกำหนดแผนพัฒนาชนบทไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในฉบับที่ 1, 2 และ 3 การ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁰ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจรายการใช้จ่ายของครอบครัวในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. 2505 (พระนคร, โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์, 2507), หน้า 64.

¹¹ ราฟีกา ข่าน, รายงานเรื่องสภาพด้านอนามัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,
2506, หน้า 6 (อัคราเนา).

พัฒนาเหล่านี้ยังคงต้องอาศัยการนำริเริ่ม และส่งเสริมจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ การขยายตัวของการบริหารงานของรัฐบาลจึงมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางยิ่งขึ้น (Big Government) ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา¹² การจัดระเบียบองค์การและระบบการบริหารของรัฐบาลจึงเป็นส่วนที่จะทำให้การดำเนินงานพัฒนาจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด แต่ระบบบริหารราชการของไทยในปัจจุบันนี้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ราชการประสานงาน แต่ละองค์การต่างก็ดำเนินงานของตนเอง โดยไม่มีการประสานกันทั้งในด้านการวางนโยบาย การวางโครงการ หรือในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด และบางครั้งก่อให้เกิดการแตกความสามัคคี เพราะแต่ละองค์การก็มุ่งทำงานของตนเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงงานขององค์การอื่นเลย กิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว จึงมิได้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องงานซ้อนงานหรืองานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังที่ปรากฏต่อสาธารณะชนอยู่เสมอในสื่อสารมวลชนและในการพิจารณางบประมาณประจำปีทุกปี ได้มีการเสนอให้ยุบหน่วยงานที่เห็นว่ามีความซ้ำซ้อนกัน เพราะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณกำลังคนและเวลาไปโดยไม่ได้ผลตอบแทนคุ้มค่า กล่าวคือ การแยกดำเนินการดังกล่าว ทำให้งบประมาณถูกจัดสรรแบ่งไปหลายหน่วยและหลายโครงการ เงินงบประมาณจึงกระจุกกระจาย ทำให้การดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์และหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

¹²เกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาทางการเมือง กับการบริหาร", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (อมร รัชศาสตร์ และชัคคิยา กรรณสูต เรียงเรียง, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 58.

2. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย

(Interorganizational Relation) ในการดำเนินงานพัฒนาชนบทว่ามีลักษณะที่เป็นการส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคซึ่งกันและกันมากน้อยเพียงใด

3. เพื่อแสวงหาแนวทางอันนำไปได้ในการปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทให้มีความร่วมมือและผสมผสานกันในการดำเนินงาน เพื่อจะได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการพัฒนา

ขอบเขตของการวิจัยและวิธีการวิจัย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมีนโยบายที่จะเร่งรัดพัฒนาชนบท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการอยู่หลายองค์การ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การดำเนินการแม้อย่างไรก็ตามก็จะมีที่ชนหน้าเข้าหากัน เพื่อดำเนินการร่วมกัน ซึ่งก็เป็นแต่เพียงการดำเนินงานร่วมกัน (Counterpart) หาใช่การทำงานร่วมกันแบบผสมผสาน (Integrate) กันไม่ และก็เป็นการดำเนินงานร่วมกันเป็นครั้งคราวเท่านั้น เมื่อการดำเนินงานสิ้นสุดลง การร่วมมือกันก็พลอยสิ้นสุดลงด้วย ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานเพื่อพัฒนาชนบทจนถึงปัจจุบันนี้ ยังมีได้ก้าวหน้าไปเท่าที่คาดหวังไว้ สภาพและปัญหาของชนบทที่มีอยู่เดิมก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

การวิจัยนี้จึงเป็นการวิจัยถึงปัญหาข้อขัดข้องของการบริหารงานพัฒนาดังกล่าว โดยจะศึกษาเฉพาะในแง่ของการจัดองค์การ โดยเฉพาะองค์การในระดับกรม ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่ามีการซ้ำซ้อนกันมาก แต่อย่างไรก็ดีองค์การในระดับกรมที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมีอยู่อย่างมากมาย ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม จึงเป็นการยากลำบากที่จะวิจัยให้ครอบคลุมทุกองค์การได้ เพราะความจำกัดในด้านงบประมาณ เวลา และขีดความสามารถ ข้าพเจ้าจึงเลือกวิจัยเฉพาะองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทโดยตรง และเป็นองค์การที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ การวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาถึงขอบเขต หน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การ รวมถึงปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างองค์การ

ว่ามีลักษณะอย่างไร เป็นการส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคซึ่งกันและกัน ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเป็นการสำรวจวิจัยและค้นคว้าในขั้นแรก (Preliminary Study) และเป็นการวิจัยอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยค้นคว้าในขั้นรายละเอียดต่อไป สำหรับวิธีการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยค้นคว้าจากเอกสารของทางราชการ ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ (Document Research) รวมถึงรายงานการประชุมสัมมนาของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์สอบถามบรรดาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงานนี้ (Interview) และการวิจัยนี้จะวิจัยถึงเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เท่านั้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การศึกษาถึงขอบเขตหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทนี้ จะทำให้ทราบถึงปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ อันเป็นสาเหตุของการดำเนินงานขาดความร่วมมือและประสานงานกัน ทำให้การพัฒนาชนบทไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างรวดเร็วและอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะในการแก้ไขปัญหามาตรกษณนี้ไม่ใช่เป็นหน้าที่ขององค์การใด องค์การหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ของทุกองค์การที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินไปพร้อมกัน ทั้งนี้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังนั้น จะดำเนินการแก้ไขเฉพาะปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ย่อมไม่ทำให้วัตถุประสงค์ในการพัฒนาชนบทสำเร็จสมบูรณ์ได้ การดำเนินงานจึงต้องดำเนินการแก้ไขในทุกปัญหาพร้อม ๆ กันไป เช่น ปัญหาในด้านการผลิตย่อมสัมพันธ์กับปัญหาค่าน้ำดื่มและการเมืองคั้งนี้ เป็นต้น และผลของการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางในการจัดหน่วยงานใหม่ (Reorganization) ให้มีการผสมผสานกลมกลืนกัน และเหมาะสมกับแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น และเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินด้วย

สมมุติฐาน

ในเบื้องต้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ย่อมมีความหมายเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีส่วนกระทบต่อหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การ นักวิชาการส่วนใหญ่

จึงได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตเป็นพื้นฐาน เพราะว่าองค์การก็คือโครงสร้างที่เป็นศูนย์รวมของสิ่งมีชีวิต และ Amos H. Howley นักนิเวศวิทยา ได้จำแนกความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตออกเป็น 2 แบบ คือ แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) และแบบแข่งขันกัน (Competition)¹³ แบบแรกเรียกว่า "Symbiosis" ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน และมีประโยชน์ร่วมกันและกันระหว่างองค์การที่มีโครงสร้างและทรัพยากร (Resource) ไม่เหมือนกัน ส่วนแบบหลังเรียกว่า "Commensalism" ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันระหว่างองค์การที่มีโครงสร้างเหมือนกัน เป็นการแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอดและความเจริญเติบโตขององค์การ

จากความรู้ที่ได้จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตของนักนิเวศวิทยาแล้ว ก็พอจะตั้งข้อสมมุติฐานในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การได้เป็น 2 ทางดังนี้ คือ

1. หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งยังมีลักษณะที่สอดคล้อง (Complementary) กับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่งยังขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้มากเท่าใด องค์การนั้นก็ยิ่งให้ความร่วมมือกับองค์การที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย

ความหมายของข้อสมมุติฐานนี้อาจอธิบายได้ว่า เมื่อองค์การกลุ่มหนึ่งซึ่งในแต่ละองค์การจะมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่เป็นลักษณะที่สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนและเสริมสร้างในส่วนที่ขาดไปของอีกองค์การหนึ่ง ความสัมพันธ์ขององค์การในกลุ่มนี้จะออกมาในรูปของความร่วมมือซึ่งกันและกัน และถ้าองค์การหนึ่งในกลุ่มนี้ขาดแคลนทรัพยากรขององค์การมีหลายอย่าง เช่น บุคคล วัสดุ ทุน และความชอบธรรม เป็นต้น ความสัมพันธ์ขององค์การที่ขาดแคลนกับองค์การที่ให้ทรัพยากรก็จะปรากฏในรูปของความร่วมมือกัน และยิ่งการขาดแคลนมีมากขึ้นเท่าใด ความร่วมมือก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้นด้วย

¹³Amos H. Howley, Human Ecology, (New York : The Ronald Press, 1950), p 34.

2. องค์การหนึ่งยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือคล้ายกันกับอีกองค์การหนึ่งมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย

ข้อสมมุติฐานข้อสองนี้ สามารถทำให้แจ่มแจ้งขึ้นได้โดยการเทียบหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การกลุ่มหนึ่ง ถ้ามีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือซ้อนกัน จะเกิดผลกระทบกระเทือนถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

การมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำกัน เช่นนี้ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การในขอบเขตต่าง ๆ กล่าวคือ เมื่อใดมีองค์การมากกว่าหนึ่งองค์การที่เป็นผู้ให้บริการในกิจกรรมชนิดเดียวกัน แต่ละองค์การจะต่อสู้กันเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นประโยชน์สำหรับองค์การนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อว่าองค์การนั้นจะจะสามารถให้บริการแก่ลูกค้าของตนต่อไป นี่ก็คือเป็นการไม่ลงรอยกันในหน้าที่และวัตถุประสงค์ (The Incompatibility of goals and functions) ระหว่างองค์การเหล่านี้ ซึ่งให้บริการอย่างเดียวกัน และได้ทรัพยากรจากที่แห่งเดียวกัน องค์การเหล่านี้จะพยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ การขัดแย้งและการแข่งขันกันก็จะเกิดขึ้น เมื่อองค์การตกอยู่ในสถานะการณ์ของการแข่งขันจะไม่อยู่ในฐานะที่จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้มากเท่าที่องค์การนั้นน่าจะกระทำได้ เพราะองค์การเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายที่จะต่อสู้เพื่อความอยู่รอดขององค์การและต่อสู้เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจ (Struggle for Survival and Struggle for Power) แต่ละองค์การจะพยายามที่จะหาความสนับสนุนจากสาธารณชนหรือสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เห็นว่าองค์การของตนนี้มีความสามารถ มีชื่อเสียงและมีความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ต่อไป การแข่งขันระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกัน จึงนำมาซึ่งความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูงและไร้จุดมุ่งหมาย และความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนรวมลดน้อยลงไปด้วย

การเสนอข้อมูลของการวิจัย

วัตถุประสงค์ในการวิจัยนี้ ก็เพื่อจะวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในแง่ของการจัดองค์การและลักษณะความสัมพันธ์กันระหว่างในการ

ดำเนินการพัฒนาชนบท ซึ่งในการวิจัยนี้ได้แบ่งออกเป็น 7 บท ดังนี้ คือ

บทที่ 1 วิวัฒนาการการจัดองค์การของไทย

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาประวัติความเป็นมาของการจัดองค์การของไทยว่า องค์การต่าง ๆ เกิดขึ้นหรือมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงองค์การในแต่ละครั้ง มีปัจจัยหรือสถานการณ์เช่นไรที่มีอิทธิพลบีบบังคับ เพราะองค์การเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารงาน ในการบริหารงานจะต้องมีการจัดตั้งโครงสร้างขององค์การขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือนโยบายของงานนั้นเสมอ เช่น ในการบริหารประเทศจะมีองค์การหลายองค์การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของประเทศ เพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาลไม่แน่นอนตายตัว มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์อยู่เสมอ องค์การจึงไม่ควรให้แน่นอนตายตัว ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเช่นกัน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารของแต่ละสมัย มิฉะนั้นแล้วองค์การก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร และจะก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์

บทที่ 2 โครงสร้างของการบริหารของไทย

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยพอเป็นสังเขปว่า ประเทศมีโครงสร้างทางการบริหารอย่างไร เพื่อเป็นการปูพื้นฐานและทำให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น เมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทั้งนี้ เพราะองค์การเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างนี้และในการติดต่อสัมพันธ์ก็จะต้องอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ของโครงสร้างนี้ด้วย

บทที่ 3 ความหมายของการพัฒนาชนบทและหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงความหมายและขอบเขตของการพัฒนาชนบทและวัตถุประสงค์ขององค์การที่จะศึกษาว่าแต่ละองค์การได้กำหนดขอบเขตของหน้าที่และวัตถุประสงค์

ของตบอย่างไร เพื่อที่จะได้นำมาเปรียบเทียบกันว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การเหล่านี้ มีลักษณะอย่างไร ชั่วหรือซ้อนกันแค่ไหนเพียงใด เพื่อที่จะได้เป็นประโยชน์ในการศึกษาถึง พฤติกรรมของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเหล่านี้ในบทต่อไป และศึกษาถึงแนวความคิดในการ บริหารงานพัฒนาชนบทด้วย

บทที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ไม่ เหมือนกัน ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ข้อสมมุติฐาน ข้อที่ 1 ที่ว่า "หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การ หนึ่งยังมีลักษณะที่สอดคล้องกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันมาก ขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่งยังขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้มากเท่าใด องค์การนั้นก็ยิ่งให้ ความร่วมมือกับองค์การที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย"

บทที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกัน

ในบทนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ขององค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือ คล้ายกัน และเป็นการพิสูจน์ข้อสมมุติฐานข้อที่ 2 ที่ว่า "องค์การหนึ่งยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ เหมือนกันหรือคล้ายกันกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย"

บทที่ 6 สรุป และข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นการศึกษาสรุปถึงปัญหาและข้อบกพร่องของการจัดองค์การเพื่อการพัฒนาชนบท และเสนอถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการจัดองค์การใหม่ (Reorganization) ให้มีการผสมผสานกันมากขึ้น (Integration) อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์รวดเร็วยิ่งขึ้น และเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินด้วย