

การพัฒนาชุมชนในอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม : ศึกษาเฉพาะกรณี  
ความร่วมมือระหว่างราษฎรและรัฐบาล

บทที่ 1

ความทั่วไป

คำนำ

จากการสำรวจจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำในปี พ.ศ. 2514 นั้น ปรากฏว่าประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 36,820,000 คน ในจำนวนนี้ ร้อยละ 76 หรือ 27,763,000 คน เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบท นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 24 หรือ 9,057,000 คน เป็นผู้อาศัยอยู่ในตัวเมืองและเขตสุขาภิบาล<sup>1</sup>

จากการสำรวจจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรข้างต้นอีกเช่นกัน พบว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ในชนบททางไกลความเจริญ มีสภาพความเป็นอยู่แตกต่างจากประชากรในตัวเมืองมาก ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ความปลอดภัย โอกาสประกอบอาชีพ และฐานะทางเศรษฐกิจ สภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันและลำดับหลังของเขตชนบทนี้เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของประเทศอันจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนพร้อมกันหลาย ๆ ทาง ทางหนึ่งก็คือการดำเนินการเปิดเขตพัฒนาชุมชนในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้และกระตุ้นประชาชนให้มีความตื่นตัวพร้อมที่จะช่วยตนเอง และร่วมมือกับรัฐบาล ในอันที่จะสร้างสรรค์ความเจริญในด้านเศรษฐกิจ สังคม การอนามัย สุขาภิบาล ตลอดจนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชนของตน รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญองงานพัฒนาชุมชน

---

<sup>1</sup> กองการทะเบียน กรมการปกครอง บัญชีแสดงจำนวนราษฎรและจำนวนบ้าน  
ในวันที่ 31 ธันวาคม 2514 (ทั่วราชอาณาจักร) โรเนียว, น. 1.

โดยให้ความสนับสนุนในค่านงบประมาณเพื่อเพิ่มจำนวนเขตพัฒนาอำเภอและเขตพัฒนาคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมาถึงปี 2516 มีจังหวัดที่เปิดเขตพัฒนาอำเภอทั้งหมด 48 จังหวัด และเขตพัฒนาคลุมทั้งจังหวัด 24 จังหวัด<sup>2</sup> คงมีรายละเอียดจำนวนอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และประชากร ปรากฏในตารางที่ 1.1 การดำเนินงานในเขตชนบทต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ แต่ในชนบทซึ่งใกล้กับตัวเมือง และกำลังจะมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกับเมือง ยังมีได้มีการศึกษาว่าโดยเฉลี่ยเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ และวิธีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนซึ่งใช้ได้ในชนบทห่างไกล จะยังคงใช้ได้ในเขตชนบทกึ่งเมืองอยู่หรือไม่

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>2</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน สติติเขตพัฒนาชุมชน 2503 - 2516, โรเนียว, น. 24.

ตารางที่ 1.1  
แสดงเขตพัฒนาอำเภอที่เปิด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 - 2516  
(ตามโครงการเปิดเขตพัฒนาชุมชน)

ปี พ.ศ.	อำเภอ	กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ประชากร
2503	4	-	61	620	386,734
2504	2	-	27	340	241,933
2505	11	6	144	1,637	1,060,922
2506	9	2	96	1,143	822,240
2507	15	4	161	1,489	885,639
2508	8	3	87	946	488,923
2509	22	2	161	1,701	991,149
2510	24	1	230	2,362	1,534,533
2511	30	3	232	2,259	1,690,607
2512	24	-	195	1,942	1,385,410
2513	11	5	102	852	575,016
2514	20	1	175	1,883	1,273,404
2515	21	1	249	1,899	1,487,857
2516	20	2	214	1,612	1,063,977
	221	30	2,134	20,685	13,888,144

หมายเหตุ ปี 2514 ได้มีการยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภออีก 8 อำเภอ

ที่มา : กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, ภารกิจหน้าที่และผลงานพัฒนาชุมชน พ.ศ.2505 - 2515 (พระนคร : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2516), น. 7.

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในเขตใกล้กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมถึงเมืองถึงชนบท ก็ยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาว่าจะได้ผลเช่นเดียวกับเขตชนบทอื่น ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในชุมชนถึงเมืองถึงชนบทมักจะมีปัญหาในการพัฒนาชุมชนต่างไปจากการพัฒนาชุมชนในเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความร่วมมือระหว่างราษฎรและรัฐบาล โดยปกติแล้วราษฎรยินดีให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาชุมชนอย่างเต็มที่ แต่จากสภาพความเป็นจริงราษฎรในเขตชุมชนถึงเมืองถึงชนบทมักมีปัญหาดังนี้

1. ความตื่นตัวและความสนใจของราษฎรที่จะเข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชน ราษฎรในชุมชนเช่นนี้มักมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมดำเนินการพัฒนาชุมชนของตน แต่ในบางชุมชนปัญหาที่นำมาพิจารณาคือ ความกระตือรือร้นและความต้องการจำเป็นที่รู้สึก (felt need) ของราษฎรมีมาก แต่สิ่งที่ราษฎรต้องการนั้นรัฐบาลมีอาจสนองตอบได้ ทั้งนี้ เพราะสิ่งที่ต้องการนั้นมีไขความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ แต่เป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกสูงขึ้นอีกหนึ่งชั้น เช่น ความต้องการให้สร้างสนามเด็กเล่น หรือสร้างถนนลาดยางตลอดสายภายในหมู่บ้าน หรือสร้างท่อระบายน้ำโสโครกภายในหมู่บ้าน ปัญหาความต้องการเช่นนี้ของราษฎร รัฐบาลไม่อาจตอบสนองได้ในทันทีทันใด เพราะงบประมาณมีจำกัด ต้องเฉลี่ยให้แก่ชุมชนที่มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานก่อน ราษฎรในชุมชนเช่นนี้จึงมีความรู้สึกว่ารัฐบาลมิได้คิดช่วยเหลืออย่างจริงจัง

2. ปัญหาเกี่ยวกับราษฎร ไม่มีเวลาว่างพอที่จะเข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในเขตชุมชนถึงเมืองถึงชนบทนี้ราษฎรมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี ประกอบอาชีพตลอดปี ทั้งทำไร่และค้าขาย ไม่มีเวลาว่างเช่นราษฎรที่ทำนาตามฤดูกาล ซึ่งเมื่อหมดหน้านาก็มีเวลาว่างมาก โดยเหตุที่ไม่มีเวลาว่างมากนัก ราษฎรในชุมชนถึงเมืองถึงชนบทจึงนิยมการเข้าร่วมโครงการพัฒนาชุมชนด้วยการบริจาคเงินมากกว่าแรงงาน ทั้งนี้ เพราะถาสละแรงงานเพื่อเข้าร่วมในโครงการใดก็จะทำให้การประกอบอาชีพต้องหยุดชะงักลง ผลจากการที่ราษฎรนิยมบริจาคเงินมากกว่าแรงงาน ทำให้ราษฎรเหล่านี้มีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของในสิ่งที่สร้างขึ้นน้อยกว่าราษฎรในเขตชนบททางไกล ซึ่งได้ลงมือสร้างด้วยตนเอง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในระหว่างราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือระหว่าง

ราษฎรต่อราษฎร ยังเป็นไปอย่างไม่สนิทแน่นแฟ้นนัก เพราะมิได้ทำงานร่วมกันเช่นในชนบท  
ทางไกล

3. ปัญหาที่ราษฎร เห็นความสำคัญของการพัฒนาชุมชนลดน้อยไปจากเดิม เมื่อ  
แรกเริ่มที่มีโครงการพัฒนาชุมชนนั้น หมู่บ้านยังไม่มีถนนเพื่อใช้เป็นทางคมนาคมติดต่อ และยังไม่  
เคยใครรับการกระทำหรือให้ความรู้ด้านการประกอบอาชีพอย่างจริงจังจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล  
ราษฎรจึงตื่นตัวเต็มที่ และเมื่อเข้าร่วมโครงการพื้นฐาน เช่น การสร้างหรือซ่อมแซมถนน  
ผลงานที่ประจักษ์แก่สายตาในทันทีว่ามีถนนดี ๆ ใช้ ทำให้การเดินทางติดต่อกันรวดเร็วขึ้น  
ความเชื่อและความศรัทธาในงานพัฒนาชุมชนจึงมีขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะรัฐสามารถสนอง  
ความต้องการของชุมชนได้ ครั้นในปัจจุบันความต้องการของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ มีมาก  
ขึ้น และความต้องการนั้นก็ต่างระดับกัน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้งบประมาณแก่ชุมชนที่มีความ  
ต้องการจำเป็นเป็นอันดับแรกก่อน ชุมชนใดที่ไม่ได้รับงบประมาณเพื่อกำเนินการในโครงการที่  
ต้องการ ก็เกิดความรู้สึกผิดหวังว่ารัฐไม่อาจช่วยชุมชนของตนได้ ประกอบกับความรู้สึกว่าตน  
ต้องช่วยตัวเอง ทำให้ความรู้สึกนึกคิดที่ดี และศรัทธาที่มีต่องานพัฒนาชุมชนน้อยไปอย่างน่า  
ใจหาย ฉะนั้น การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในชนบททั้งเมืองกิ่งชนบทจึงไม่ค่อยได้รับความ  
สนใจจากรัฐบาลเท่าไรนัก เท่าที่ราษฎรมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ก็เป็นไปอย่างแกน ๆ  
ตามคำชักชวนของผู้ใหญ่บ้าน มิได้เกิดจากการตระหนักว่าทุกคนต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาชุม  
ชนของตน และเป็นหน้าที่ของทุกคนในหมู่บ้านที่จะหมั่นประกอบอาชีพจนสามารถยืนได้ด้วยตน  
เอง ซึ่งจะส่งผลให้หมู่บ้านมีความเจริญรุ่งเรือง

4. ในชุมชนกิ่งเมืองกิ่งชนบทนี้ เนื่องจากราษฎรส่วนมากมีฐานะไม่ยากจนนัก  
ประกอบกับการคมนาคมติดต่อกับเมืองใหญ่ ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกระทำได้ง่าย เมื่อมีปัญหาใน  
การประกอบอาชีพ ราษฎรส่วนหนึ่งจึงมักเดินทางเข้ามาติดต่อกับหน่วยราชการในเมืองหลวง  
โดยมีความเชื่อว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับพวกตนนั้นทางอำเภอหรือตำบลไม่อาจแก้ไขให้ได้ ความ  
รู้สึกเช่นนี้ทำให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนในระดับตำบลและอำเภอ  
มากนัก มีผลให้ราษฎรไม่ค่อยอยากสละแรงงาน หรือสละเวลามาร่วมดำเนินงานการพัฒนา  
ชุมชน ความร่วมมือของราษฎรในเรื่องแรงงานจึงมีน้อย

## ผลการศึกษาและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานพัฒนาชุมชนซึ่งไต่กระทำการมานาน ไต่อาศัยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นความร่วมมือของประชาชนในอันที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนให้อยู่ในสภาพที่ดี ราษฎรทุกคนควรตระหนักในการช่วยตนเอง ต่างต้องเสียสละ ไม่ว่าจะเป็นกำลังกาย กำลังปัญญา หรือกำลังทรัพย์ ตามกำลังความสามารถของตน เพื่อช่วยแก้ไขข้อบกพร่องหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือร่วมกันพัฒนาชุมชนของตนให้อยู่ในสภาพที่ดียิ่งขึ้น ทุกคนควรตระหนักถึงการให้ในสิ่งที่ตนมีและเป็นที่ต้องการของหมู่บ้าน มีโชห้วงที่จะได้รับการช่วยเหลือสงเคราะห์จากบุคคลภายนอกหรือจากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว กล่าวคือ ราษฎรควรตระหนักถึงการให้และการรับ (Reciprocity) ค้ำ ในเรื่องการให้และการรับนี้ Mauss ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Essay on the Gift หน้า 3,6 และ 12 ไว้ว่า ในสังคมดั้งเดิม การให้และการตอบแทนเป็นไปตามความพอใจส่วนบุคคลมากกว่าจะคำนึงถึงผลที่ได้รับทางเศรษฐกิจ อาจเป็นขบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่ม ถ้าเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มก็เป็นการแสดงถึง Total Presentations นอกจากนี้ Mauss ยังได้กล่าวถึงสาระสำคัญของขบวนการให้และรับว่า มี 3 ประการคือ ภาระหน้าที่ในการให้ ภาระหน้าที่ในการรับ และภาระหน้าที่ในการตอบแทน ขบวนการให้และรับจะสามารถดำเนินสืบต่อเนื่องได้หากกฎกรณีคติอยู่ในสาระสำคัญทั้ง 3 ประการนี้ การแลกเปลี่ยนสิ่งของกันนี้เป็นวงจรทำให้มีปฏิสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งมีผลทำให้มีความสนิทสนมเข้าใจกัน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ Malinowski ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Sexual Life of Savages หน้า 50 - 60 ไว้ว่า การให้จะเป็นหนทางนำไปสู่การรับของสังคมกลุ่มนั้น หรือทำให้ตนเองมีสถานภาพทางสังคม (social status) ดีขึ้น หรืออาจเป็นทางให้เกิดการรับในวัตถุ ดังเช่นการให้สิ่งของหรือให้แรงงานแก่กันในการทำมาหาเลี้ยงชีพ

นอกจากนี้ Peter B. Hammond ได้พูดถึง Malinowski ในหนังสือ Cultural and Social Anthropology หน้า 104 ไว้ว่า Malinowski ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับชีวิตของสังคมดั้งเดิมว่า ตลอดชีวิตของเขาเหล่านั้นถูกกำหนดอย่าง

แนบแผนควยระบบการให้และการรับ ไม่วาจะเกี่ยวกับพิธีหรือธรรมเนียมใด ๆ ก็จะมีการให้สิ่งของควยไปควย Malinowski ไทกล่าวว การให้และการรับเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของการจัดระเบียบในสังคม เป็นสิ่งที่แสดงอำนาจของหัวหน้า แสดงถึงขอมุมักัดในหมู่วงศ์ญาติ และเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย

ถึงแม้ว่าการให้และการตอบแทน ซึ่งทั้ง Mauss และ Malinowski กล่าวไว้นั้น จะหมายถึงความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและระหว่างครอบครัวของสังคมดั้งเดิมก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาคิดแปลงให้เข้ากับสังคมปัจจุบัน ซึ่งขบวนการให้และการรับซับซ้อนยิ่งขึ้น คือขยายขอบเขตความสัมพันธ์ของการ เป็นผู้ให้หรือผู้รับภายในครอบครัว มาเป็นผู้ให้หรือผู้รับในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม หรือในฐานะองคการ หรือระหว่างกลุ่ม หรือระหว่างราษฎรและรัฐบาล ซึ่งถ้าฝ่ายใดเป็นผู้รับก็ขอมมีขอมุมักัดให้มีการตอบแทน หรือให้มน้ำใจต่อกัน ซึ่งผลก็คือ เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างต่อเนื่อง หรือเกิดการช่วยเหลือเจือจุนกัน ถ้าพิจารณาหลักการให้และการตอบแทนในแง่การพัฒนาชุมชน ผู้ที่ให้ก็คือราษฎรควยการบริจาคทรัพย์ สิ่งของ หรือแรงงาน สมทบกับงบประมาณที่รัฐมีอยู่ รัฐบาลก็ตอบแทนควยการให้งบประมาณหรือให้บริการทางด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ ผลที่เกิดจากความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายนี้ก็จะทำให้หมู่บ้านได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

หลักในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนประการที่สองก็คือ ความช่วยเหลือของรัฐบาลหรือองคการต่าง ๆ ในเรื่องที่ราษฎรไม่สามารถช่วยตนเองได้นั้น ควรเป็นเรื่องทางวิชาการ การให้ความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อช่วยในการประกอบอาชีพและการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือขององคการต่าง ๆ เขาร่วมดำเนินการให้คำปรึกษาและขอแนะนำกับราษฎรควย เจ้าหน้าที่เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างราษฎรและรัฐบาล เมื่อพบว่าเรื่องใดที่เกินความสามารถของราษฎร ก็จะทำการเสนอขอให้รัฐบาลช่วยเหลือต่อไป<sup>3</sup>

<sup>3</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, ผู้นำท้องถิ่นประเภทคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2513), น. 4.

จากหลักสำคัญ 2 ประการข้างต้น การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นห่างไกล กรุงเทพมหานคร โดยทั่วไปได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ราษฎรมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมปรับปรุงชุมชนของตนเป็นอย่างดี โดยเห็นได้จากเงินสมทบของราษฎรซึ่งสูงถึงประมาณ 29 ล้านบาท หรือประมาณ 62% ของทุนดำเนินงานทั้งสิ้นในปีงบประมาณ 2510<sup>4</sup> การสร้างถนนหรือสาธารณูปโภคสมัยใหม่มีคุณค่าต่อการพัฒนาอาชีพของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยเรื่องคุณค่าของถนนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของยูซอม ปรากฏว่าจากการที่สร้างถนนแบบพัฒนาชุมชนสายนาบัว-บ้านนาสวาย จังหวัดสุรินทร์ ทำให้ราษฎรในจังหวัดสุรินทร์ได้เปลี่ยนจากการปลูกข้าวมาปลูกพืชจำพวกเส้นใย เช่น ปอ อันเป็นสินค้าที่ทำเงินให้ได้มากคือเพิ่มจาก 24% มาเป็น 84%<sup>5</sup> ของรายได้ครอบครัว นอกจากนี้ทัศนคติของราษฎรต่องานพัฒนาชุมชนก็เป็นที่ไปในทางบวก ดังปรากฏในรายงานการประเมินผลเขตพัฒนาอำเภอของกองวิจัยและประเมินผลในท้องที่อำเภอเมืองหนองคาย อุดมพรพิไล วารินธาราม และหนองหาน ซึ่งได้ดำเนินงานพัฒนาชุมชนมาแล้วเป็นเวลานานพอสมควร ปรากฏว่าราษฎรร้อยละ 47 พอใจในงานพัฒนาชุมชน เพราะทำให้หมู่บ้านเจริญ ร้อยละ 38.5 พอใจงานพัฒนาชุมชน เพราะทำให้มีการคมนาคมสะดวก<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในเขตใกล้กรุง กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมกำลังก้ำกึ่งกันระหว่างเมืองและชนบท ก็ยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจ น่าศึกษาว่ามี

<sup>4</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ปีงบประมาณ 2510 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), น. 22.

<sup>5</sup> Research Division, USOM, A Cost - Benefit Study of Roads in North and Northeast Thailand (Bangkok : ARPA Research and Development Center Thailand, 1966), น. 25.

<sup>6</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน บัญชีตารางการประเมินผลเขตพัฒนาอำเภอที่ดำเนินการมาแล้ว 5 ปี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.



วิธีดำเนินงานอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรหรือไม่ และเท่าที่ได้ดำเนินการไปนั้น ได้ตอบสนองความต้องการพื้นฐาน หรือได้แก้ปัญหที่เกิดขึ้นให้แก่ชุมชนหรือไม่ ราษฎรได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ หรือไม่ หรือได้ให้ความร่วมมือในโครงการด้านใดมากกว่า และผลการดำเนินงานโดยส่วนรวมเป็นอย่างไร

### เหตุผลที่ศึกษา

การดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน นับตั้งแต่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีความเจริญก้าวหน้ามาตลอด ทั้งนี้ จะเห็นได้จากจำนวนงบประมาณที่ได้รับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี (ดูตารางที่ 1.2)

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 1.2

งบประมาณกรมการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่ปี 2505 - 2515 เปรียบเทียบร้อยละ  
ของเงินงบประมาณแผ่นดิน

ปีงบประมาณ	งบประมาณแผ่นดิน	งบอุดหนุนพัฒนาชุมชน	งบอุดหนุนพัฒนาชุมชน เป็นร้อยละของงบ- ประมาณแผ่นดิน
2505	20,534,600	4,503,000	21.92
2506	27,100,000	3,500,000	12.91
2507	44,745,400	7,000,000	15.64
2508	47,049,900	10,000,000	21.25
2509	58,508,600	13,929,300	23.80
2510	71,151,600	16,000,000	22.48
2511	76,931,900	17,189,000	22.34
2512	88,608,800	21,691,100	24.47
2513	95,643,000	23,060,000	24.11
2514	106,242,000	26,326,000	24.77
2515	105,787,300	26,446,000	24.99

หมายเหตุ เงินงบประมาณแผ่นดิน รวมเงินอุดหนุนพัฒนาชุมชนด้วย

ที่มา : แผนกคลัง สำนักงานเลขาธิการ กรม กรมการพัฒนาชุมชน  
กองปฏิบัติการ

ลักษณะการเพิ่มขึ้นของงบประมาณดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นความก้าวหน้าในการดำเนินงาน การขยายเขตพัฒนาชุมชน การเพิ่มอัตรากำลังพัฒนากร ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และที่สำคัญก็คือ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชน จึงได้เพิ่มความสนับสนุนในด้านกำลังเงินเป็นลำดับมา

ทั้งที่กล่าวมาแล้วแต่ตกว่า การพัฒนาชุมชนจะสำเร็จสมความมุ่งหมายได้ก็ด้วยความร่วมมือของประชาชนและความช่วยเหลือของรัฐบาลร่วมกัน ในแต่ละปีรัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนไม่น้อยในการพัฒนาชุมชน ซึ่งในท้องถิ่นทางไกลก็ได้เป็นที่น่าสนใจ แต่ในจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร ยังมีได้มีการวิจัยว่า ผลการดำเนินงานจะเป็นเช่นเดียวกันกับในท้องถิ่นกันดารหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะสภาพสังคมต่างกัน กล่าวคือ ประชากรที่อยู่ในเมือง หรืออยู่ใกล้เมืองจนได้รับอิทธิพลจากเมือง มักจะมีความสัมพันธ์กันอย่างฉิวเฉียดเป็นแบบทุติยภูมิ (secondary relationship) จะสัมพันธ์กันตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้รับมอบในสังคม มีการแบ่งงานกันทำ (division of labor) และโอกาสที่จะเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ก็มีมากกว่าในชนบท นอกจากนี้การจะช่วยเหลือเกื้อกูลกันมักคำนึงถึงประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ หวังผลตอบแทนเป็นตัวเงิน การช่วยเหลือกันแบบให้เปล่าหรือแลกเปลี่ยนแรงงานกันดังในชนบทไม่ค่อยมี<sup>7</sup> ดังนั้น เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทจะได้ผลสมความมุ่งหมายหรือไม่ ความร่วมมือของราษฎร เป็นอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใด และมีปัจจัยอะไรที่ทำให้การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในอำเภอเดียวกัน แตกต่างต่อบดกัน ได้ผลเหมือนกันหรือต่างกัน ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานพัฒนาชุมชนระหว่างตำบลทุ่งกระพังโหม และตำบลทุ่งลูกนก อำเภอกำแพงแสน โดยจะศึกษาเฉพาะหมู่บ้านพัฒนา เน้นหนัก-ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตำบลละหนึ่งหมู่บ้าน

<sup>7</sup> Gould Julius and W.L. Kolb (eds), A Dictionary of The Social Sciences (New York : The Free Press of Glence, 1964), p. 739.

## วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง "การพัฒนาชุมชนในอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม : ศึกษาเฉพาะกรณีความร่วมมือระหว่างราษฎรและรัฐบาล" กระทำโดยการวิจัยภาคสนาม (field research) และศึกษาจากเอกสาร โดยมีขั้นตอนการทำงานดังนี้

1. แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 3 ประเภท คือ แบบสอบถามพัฒนาการอำเภอกำแพงแสนและพัฒนาการประจำตำบลทุ่งกระพังโหมและทุกลูกนก แบบสอบถามคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านวังน้ำเขียว ตำบลทุ่งกระพังโหม และหมู่บ้านหนองกร่าง ตำบลทุ่งลูกนก ประเภทที่สามเป็นแบบสอบถามหัวหน้าครัวเรือนของสองหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลและทราบแนวความคิดทั้งผู้ที่ให้และผู้รับบริการ พร้อมกันนั้นก็สามารถที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงาน และทัศนคติในการพัฒนาชุมชนของทุกฝ่ายด้วย

2. กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา สำหรับพัฒนาการอำเภอกำแพงแสน พัฒนาการตำบลทุ่งลูกนก พัฒนาการตำบลทุ่งกระพังโหม และคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านวังน้ำเขียวและหมู่บ้านหนองกร่าง หมู่บ้านละ 9 คน เป็นประชากรทั้งหมด (total population) ทั้งนี้เพราะมีจำนวนเพียงเล็กน้อยสามารถสอบถามได้หมด นอกจากนี้ได้ทำการสอบถามความคิดเห็นจากอนามัยอำเภอ เกษตรอำเภอด้วย ส่วนหัวหน้าครัวเรือนหมู่บ้านวังน้ำเขียว ตำบลทุ่งกระพังโหม และหมู่บ้านหนองกร่าง ตำบลทุ่งลูกนก มีจำนวนมาก ไม่สามารถทำการสัมภาษณ์ได้ครบทุกคน จึงจะทำการศึกษาเพียงร้อยละ 25 ของหัวหน้าครัวเรือนทั้งหมด กล่าวคือหมู่บ้านวังน้ำเขียวมีหัวหน้าครัวเรือนทั้งสิ้น 136 คน ทำการสุ่มตัวอย่างได้ 35 คน เป็นชาย 27 คน เป็นหญิง 8 คน หมู่บ้านหนองกร่างมีหัวหน้าครัวเรือนทั้งสิ้น 100 คน ทำการสุ่มตัวอย่างได้ 25 คน เป็นชาย 18 คน เป็นหญิง 7 คน ทั้งนี้ การสุ่มตัวอย่างกระทำโดยเขียนเลขที่บ้านตามทะเบียนบ้านของทุกครัวเรือน จากนั้นใช้วิธีจับสลากเพื่อเลือกหัวหน้าครัวเรือนที่จะทำการสัมภาษณ์ตามเลขบ้านที่จับขึ้นมาได้จนครบจำนวนที่ต้องการ

3. สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในจังหวัดนครปฐมและอำเภอกำแพงแสน ตลอดจนหลักและวิธีการพัฒนาชุมชนในประเทศไทย ใช้วิธีการศึกษา-



แบบ library research โดยอาศัยบทวิจัยบทความทางวิชาการ หนังสือ สติธิ ฯลฯ จากกรมการพัฒนาชุมชน หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย และหอสมุดอื่น ๆ

4. ระยะเวลาการเก็บข้อมูล ผู้เขียนและผู้ร่วมงานอีก 2 คน ได้ ออกเก็บข้อมูลที่สำนักงานพัฒนาการจังหวัดนครปฐม และที่ทำการพัฒนาการอำเภอกำแพงแสน ระหว่างวันที่ 17, 20 และ 26 กันยายน 2516 และสัมภาษณ์คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านวังน้ำเขียว และหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 34 คน ระหว่างวันที่ 3, 12, 18 และ 25 ตุลาคม 2516 จากนั้นได้ทำการสัมภาษณ์คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหนองกร่าง และหัวหน้าครัวเรือนหมู่บ้านหนองกร่าง จำนวน 25 คน ระหว่างวันที่ 12, 16, 26 และ 30 ธันวาคม 2516

การสัมภาษณ์คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและหัวหน้าครัวเรือนทั้งสองหมู่บ้าน มีทั้งที่ไปสัมภาษณ์ถึงบ้าน และที่ขอร้องให้มาบ้านผู้ใหญบ้านเพื่อสัมภาษณ์ โดยได้รับความร่วมมือจากผู้ใหญบ้าน แจงให้หัวหน้าครัวเรือนเหล่านั้นทราบล่วงหน้า ซึ่งหัวหน้าครัวเรือนเหล่านี้ส่วนมากตั้งบ้านเรือนอยู่ลึกเข้าไปจากถนนมาก ต้องเดินคดคองเข้าไปไกล

5. เมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดมาแล้ว ก็จะนำมาวิเคราะห์ ทำตารางเปรียบเทียบ หรือคิดร้อยละ สดแต่ว่าข้อมูลจะเป็นเช่นไร

### ลักษณะของแบบสอบถาม

แบบสัมภาษณ์ที่จะใช้นี้ ใช้ถามหัวหน้าครัวเรือนที่สุ่มตัวอย่างได้ ลักษณะคำถามจะมีสองประเภท คือ คำถามที่กำหนดคำตอบให้ตอบได้เลือกตอบ (check list) คำตอบที่กำหนดให้นั้นก็เพื่อเป็นแนวทางให้ตอบตอบไปในทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการตีความหมายข้อมูลที่ได้รับ คำถามอีกลักษณะหนึ่งเป็นคำถามเปิด (open - ended) คือเปิดโอกาสให้ผู้ตอบเลือกตอบได้เสรี คำถามประเภทนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นการคิดเห็นและข้อเท็จจริงที่ผู้ตอบประสมมาให้มากที่สุด นอกจากนี้จะทำการสัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนในหมู่บ้านทั้งสอง ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal) ควาย

### ความสำคัญของการศึกษา

บทศึกษานี้ทำให้ทราบว่า การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในจังหวัดนครปฐมซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทได้ผลประการใด และการดำเนินงานในอำเภอเดียวกันแต่ต่างตำบลกันนั้นได้ผลเหมือนกันหรือไม่ เพราะเหตุใด การดำเนินงานนั้นได้ตอบสนองความต้องการของสังคมหรือไม่ พัฒนาการมีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามหน้าที่อย่างใด ประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการดำเนินงานพัฒนาชุมชนที่กระทำในหมู่บ้านของตน ข้อมูลที่ได้รับเหล่านี้จะเป็นประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ในจังหวัดใกล้เคียง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทสมควรได้รับการพัฒนาชุมชนในรูปใดจึงจะเหมาะสมกับโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาชุมชนบรรลุจุดหมายสมดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมการพัฒนาชุมชน และสมดังที่รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนเสมอมา ทั้งในด้านการเงินและด้านวิชาการ

### ขอบเขตของการศึกษา

บทศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยศึกษาเฉพาะหมู่บ้านพัฒนาเนนหนัก้านเศรษฐกิจ ที่หมู่บ้านวังน้ำเขียว ตำบลทุ่งกระพังโหม และหมู่บ้านหนองกร่าง ตำบลทุ่งลูกนก

### เหตุผลที่เลือกศึกษาเขตพัฒนาชุมชน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

การที่ผู้เขียนเลือกศึกษาการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในอำเภอกำแพงแสน ตำบลทุ่งกระพังโหม และทุ่งลูกนก ก็ด้วยเหตุผลดังนี้

1. อำเภอกำแพงแสนเป็นชุมชนที่ไกลเมืองมาก สภาพความเป็นอยู่ทางสังคม และเศรษฐกิจเป็นกึ่งเมืองและกึ่งชนบท จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาว่า ในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทนี้การดำเนินงานพัฒนาชุมชนได้ผลประการใด มีปัญหาหรืออุปสรรคเหมือนกับเขตชนบทห่างไกลกรุงเทพมหานครหรือไม่ ผลที่ได้จากการศึกษานี้อาจใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทให้ได้ผลสืบต่อไป

2. จำนวนพัฒนาการอำเภอกำแพงแสน พัฒนาการ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตลอดจนหัวหน้าครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งจะทำให้การสัมภาษณ์โดยการสุ่มตัวอย่างมีไม่มากเกินไป

ผลที่ได้จากการศึกษา

005331

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนต้องการทราบข้อเท็จจริงดังนี้

1. การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทนั้น มีวิธีการดำเนินงานอย่างไร ราษฎรเห็นความสำคัญและมีความคิดริเริ่มในโครงการพัฒนาชุมชนของตนหรือไม่ และได้ให้ความร่วมมือในโครงการด้านใดมาก และการดำเนินงานพัฒนาชุมชนโดยส่วนรวมบรรลุวัตถุประสงค์หรือได้ผลประการใด

2. เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น ซึ่งอาจเหมือนหรือไม่เหมือนกับเขตพัฒนาชุมชนในชนบทห่างไกล

3. เพื่อทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากพัฒนากรและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ตลอดจนได้ทราบความคิดเห็นและความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในชุมชนนั้น

การเสนอรายงานการวิจัย

บทศึกษานี้แบ่งออกเป็น 7 บท แต่ละบทมีสาระสำคัญดังนี้

บทที่ 1 ความทั่วไป กล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดที่เกิดความเจริญของเมืองใหญ่ เหตุผลที่ทำการศึกษา ความสำคัญของการศึกษา วิธีการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา เหตุผลที่เลือกสถานศึกษา ผลที่ได้จากการศึกษา จำนวนพัฒนากร เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และหัวหน้าครัวเรือนที่สุ่มตัวอย่างได้ ซึ่งจะทำการศึกษาลักษณะของแบบสอบถาม และการเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน คำจำกัดความของคำว่า "ชุมชน" "พัฒนาชุมชน" ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน และลักษณะการดำเนินงานพัฒนาชุมชนที่กระทำในต่างประเทศ

บทที่ 3 สภาพอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ในแง่สภาพภูมิศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะกล่าวถึงการประกอบอาชีพและรายได้ของประชาชน สภาพทางสังคม การดำเนินงานพัฒนาชุมชนที่กระทำอยู่ ความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนต่องานพัฒนาชุมชนโดยทั่วไป

บทที่ 4 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชน เป็นความคิดเห็นของพัฒนากรอำเภอ พัฒนาการ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนในตำบลทุ่งลูกนก และทุ่งกระพังโหม เป็นรายงานข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบถาม รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ

บทที่ 5 ความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน เน้นหนัก หมู่บ้านวังน้ำเขียว ตำบลทุ่งกระพังโหม และบ้านหนองกร่าง ตำบลทุ่งลูกนก ต่องานพัฒนาชุมชนในหมู่บ้านของตน

บทที่ 6 ความคิดเห็นของหัวหน้าครัวเรือนที่ทำการสุ่มตัวอย่างในหมู่บ้านวังน้ำเขียว และหมู่บ้านหนองกร่าง ต่องานพัฒนาชุมชนที่ได้ดำเนินการในชุมชนของตน ปัญหาความต้องการ และขอเสนอแนะในการแก้ปัญหาในหมู่บ้าน

บทที่ 7 บทสรุป เสนอปัญหา และหรือ อุปสรรคของงานพัฒนาชุมชนในทัศนะของพัฒนากร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และในทัศนะของหัวหน้าครัวเรือน ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา สรุปผลที่ได้จากการวิจัย.