

บทที่ 1

บทนำ



## 1. ความสำคัญของปัญหาที่จะศึกษา

### ก. ความสำคัญและจุดมุ่งหมายในการศึกษา

ศตวรรษที่ผ่านมามีความเหมือนว่า การคลี่คลายขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงดูเหมือนจะแยกไม่ออกจากการที่จะต้องประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองอยู่เสมอ ทั้งในรูปของการต่อสู้ทางชนชั้น การต่อสู้ในระหว่างเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ การจลาจล การรัฐประหาร สงครามกลางเมือง สงครามกองโจรหรือการปฏิวัติ เป็นต้น <sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะศึกษา และแสวงหาลู่ทางเกี่ยวกับแนวปฏิบัติทางการเมืองในประเทศของตนว่า ปัจจัยและแนวปฏิบัติใดจะเป็นวิถีทางแห่งการแก้ไขปัญหานั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่อำนวยประโยชน์ให้แก่คน

<sup>1</sup> ดูเพิ่มเติมใน สุจิต บุญบงการ, "การใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองและการปฏิวัติ", ใน การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวความคิด, เอกสารการศึกษาทางรัฐศาสตร์ ลำดับ 1 แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาฯ, 2521) หน้า 79 - 111..

Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Society

(New Heaven : Yale University Press, 1968) Ch. 5.

ส่วนใหญ่ในประเทศโดยไม่ต้องผ่านวิถีทางแห่งการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ซึ่ง  
 หมายความว่าระบบการเมือง การปกครอง ตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ในสังคม จะ  
 ต้องพัฒนาตัวเองให้เทียบทันและเพียงพอกับการแก้ไขปัญหาค้นโครงสร้างทาง  
 เศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศซึ่งปัจจุบันนี้ คัมมีการพิจารณาประสิทธิภาพของระบบ  
 การเมือง ตลอดจนบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมไทยเราว่า สามารถทำหน้าที่  
 สนองตอบการแก้ไขปัญหา และสถานการณ์ต่าง ๆ ของสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่  
 ตลอดเวลาได้หรือไม่

สำหรับประเทศไทยเราในช่วงสอง - สามทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการ  
 เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่มีแผนพัฒนา  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ  
 ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองหรือ  
 วัฒนธรรมล้วนแต่มีลักษณะที่นำไปสู่รูปแบบการผูกขาดอำนาจมากยิ่งขึ้น ทั้งในลักษณะการ  
 ผูกขาดอำนาจโดยองค์การของรัฐ และโดยกลุ่มสังคมบางกลุ่มผลแห่งการผูกขาดอำนาจ  
 ใดก็ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของการกระจายผลประโยชน์ในสังคมไทยเป็นไปอย่างไม่  
 เท่าเทียมกัน กลไกของรัฐไม่อาจที่จะแสดงบทบาทในการจัดการแบ่งสรรทรัพยากร และ  
 ผลประโยชน์ไปสู่คนยากจนส่วนใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในบางขณะกลับมีลักษณะ  
 เอนเอียงไปเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยเฉพาะกลุ่มอีกด้วย ผลแห่งปรากฏการณ์  
 ดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในรูปของปัญหาสังคมไทยในปัจจุบันหลายประการ อาทิเช่น  
 ปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ในชนบทไทย อันสืบเนื่องมาจากการขาดอำนาจต่อ  
 รongทางเศรษฐกิจ การสูญเสียปัจจัยการผลิตและการขาดอำนาจในการควบคุมกลไก  
 การตลาด หรือกระทั่งการขาดแคลนสวัสดิการทางสังคม ซึ่งมีเหตุปัจจัยสืบเนื่องมาจาก  
 การขาดอำนาจต่อการเมืองของคนส่วนใหญ่ ที่จะทำให้กลไกของรัฐสามารถ  
 ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้

เมื่อคำนึงถึงสภาพปัญหา และความจำเป็นขององค์การรัฐหรือสถาบันราชการ  
 เช่นนี้ จึงเล็งเห็นว่า สถาบันนอกระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การ  
 อาสาสมัครเอกชน ( Non Profit, Non-Governmental Organization) จึง

เป็นสถาบันที่ไม่แสวงหาประโยชน์และกำไรน่าจะเป็นจักรกลสำคัญอีกอันหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยในการแก้ไขต่าง ๆ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมที่สามารถตอบสนองประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ได้

ปัจจุบันประเทศไทยเรามีองค์การอาสาสมัคร เอกชนต่าง ๆ ในรูปแบบของสมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 500 องค์การ<sup>2</sup> (ไม่นับรวมถึงบุคคลและบริษัทห้างร้านที่เคยทำโครงการพัฒนาชนบท) แต่จะมีองค์การที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการพัฒนาสังคมเพียงประมาณ 100 องค์การ<sup>3</sup> เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชน ยังอยู่ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถก้าวไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาสังคมเท่าใด ทั้งนี้มีเหตุผลเนื่องมาจาก

1) องค์การอาสาสมัคร เอกชน ถูกมองจากกลุ่มการเมืองในสังคมไทยในอีกทิศทางกลุ่มว่า เป็นฝ่ายที่ยับยั้งการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของสังคม ด้วยการมีชนวนความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนโดยผ่านวิธีการสงเคราะห์ และการแก้ไขมีเหตุแทรกธุรกิจเล็ก ๆ น้อย ๆ ในชุมชน

2) องค์การอาสาสมัคร เอกชนส่วนใหญ่ มักจะถูกระวางสงสัยจากฝ่ายราชการ เพราะเหตุว่า ส่วนใหญ่ มักจะได้รับแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยที่รัฐไม่สามารถเข้าไปมีส่วนควบคุมได้เท่าที่ควร นอกจากนั้นทัศนคติของฝ่ายรัฐหรือราชการ มักจะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์การอาสาสมัคร เอกชนต่าง ๆ ในแง่ที่ว่า องค์การเหล่านี้

<sup>2</sup> จากเอกสารการสำรวจของกรมประชาสงเคราะห์ ในปี 2515 พบว่า มีหน่วยงานอาสาสมัครที่จดทะเบียนในรูปแบบของมูลนิธิ สมาคมอยู่ถึง 525 องค์การ (ทั้งนี้ไม่รวมกลุ่มหรือองค์การที่ไม่จดทะเบียน) แต่ตามรายงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่า เฉพาะหน่วยงานอาสาสมัครในประเทศไทยมีอยู่ถึง 1,347 หน่วยงาน.

<sup>3</sup> โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม, ทำเนียบองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ฉบับเพิ่ม 2527, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : มีเดีย พรินท์, 2527) หน้าสารบัญ.

เป็นองค์การเล็ก สามารถกอบทพาทได้เฉพาะในจุดเล็ก ๆ หรือพื้นที่บางแห่งเท่านั้น และบางครั้งยังมีความระแวงสงสัยทางด้านการเมือง กล่าวคือ กลัวว่าองค์การอาสาสมัครเอกชนต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นฝ่ายปฏิบัติกับรัฐบาลและขยายอิทธิพลเข้าไปแย่งชิงประชาชนจากฝ่ายรัฐบาลหรือราชการ

3) องค์การอาสาสมัครเอกชนยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง ทั้งทางด้านแนวคิดเป้าหมาย และวิธีการทำงาน จนสามารถแสดงบทบาทที่เป็นสถาบัน ที่จะเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในขั้นมูลฐานได้

อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา บทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชน ในการแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาประเทศได้รับการยอมรับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การประชุมการปฏิรูปสถาบันเกษตรกรและการพัฒนาชนบทของโลก (WCARRD) ที่กรุงโรม เมื่อเดือนกรกฎาคม ปีพุทธศักราช 2522

...การมีส่วนร่วมของประชาชนในสถาบันและระบบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมชีวิตของคนเอง นับเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นยังเป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มอำนาจทางการเมือง อันจะเป็นผลดีต่อกลุ่มประชาชนผู้มีฐานะค้อย และการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย ...กลยุทธ์การพัฒนาชนบทจะเกิดผลเต็มที่ตามศักยภาพของชนบท ก็ต่อเมื่อองค์การหรือกลุ่มประชาชนที่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีฐานะค้อยที่สุดมีแรงจูงใจและเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นในการร่วมคิดร่วมกำหนดนโยบายและโครงการ ตลอดจนสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ของตนขึ้นมา รวมถึงสหกรณ์และองค์การอาสาสมัครของประชาชนอื่น ๆ ในงานพัฒนา... 4

สำหรับประเทศไทยเรา ก็มีการแสดงการยอมรับบทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนมากขึ้นเช่นกัน ดร.ไพรัตน์ เกษะรินทร์ รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เคยกล่าวไว้ในข้อเขียนเรื่อง "แนวความคิดการพัฒนาชนบท : ความร่วมมือระหว่างราชการกับเอกชน" ว่า

...ยุคปัจจุบันนี้จะอาศัยรัฐบาลหรือองค์การจັคตั้งของทางราชการต่าง ๆ มาพัฒนาไม่พอเสียแล้ว ... ทางประเทศเองก็ให้ความสนใจอย่างมากต่อองค์การอาสาสมัครเอกชน และเริ่มให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านองค์การเอกชนแทนราชการมากขึ้น ทางค่าน้องค์การเอกชนภายในประเทศ ก็เริ่มต้นตัวและเอาจริงเอาจังที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น... 5

นอกจากนั้นการยอมรับบทบาทขององค์การ เอกชนในปัจจุบัน ยังได้ถูกแสดงออกมาในระดับประเทศอีกด้วย กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ได้มีการจัดทำแผนความร่วมมือระหว่างเอกชนและรัฐในการพัฒนาประเทศ และได้บรรจุเนื้อหาบางส่วนลงในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อีกด้วย <sup>6</sup> แม้กระนั้นก็ตาม เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า ความเข้าใจหรือการยอมรับบทบาทของเอกชน ในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศในทัศนะของทางราชการก็ยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เอกชนในทัศนะของทางราชการ ก็ยังคงให้ความสำคัญอย่างมากแก่ธุรกิจเอกชน มากกว่าที่จะกล่าวถึงบทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนทั่ว ๆ ไป

<sup>5</sup> ไพรัตน์ เศษะรินทร์, "แนวความคิดการพัฒนาชนบท : ความร่วมมือระหว่างราชการกับเอกชน", วารสารพัฒนาชุมชน, 24 (มีนาคม 2525) : 24.

<sup>6</sup> สำนักงานนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525) หน้า 290.

สำหรับค่านองค์การอาสาสมัคร เอกชนเอง ก็ได้มีการพัฒนาแนวคิด เป้าหมายและวิธีการทำงานต่าง ๆ มากขึ้น ในอันที่จะแสดงบทบาทในการมีส่วนร่วม แก้ไขปัญหาสังคม และพัฒนางานของคนที่สามารถอ่านวญประโยชน์อย่างเต็มที่แก่ ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม <sup>7</sup>

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า สภาพที่ผ่านมากลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมนวมกระทั่งระบบราชการเอง ยังไม่ได้ยอมรับบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชน ในการเข้ามามีส่วนพัฒนาประเทศเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าในระยะหลัง ๆ หลายฝ่ายเริ่ม จะเห็นความสำคัญ และให้การยอมรับมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น สภาพเช่นนี้ จึงนำไปสู่ความสนใจที่จะศึกษาถึงความสำคัญ และบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชนว่า จะสามารถแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาสังคมได้มากน้อยเพียงใด และอย่างไร โดยมุ่งเน้นการศึกษาถึงบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชน ในการสร้างสถาบันเกษตรกร เพื่อการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อหวังประโยชน์ในการที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญในการระดมกำลังทรัพยากร และสถาบันต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

#### ข. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ความสนใจต่อองค์การอาสาสมัคร เอกชน ที่มีลักษณะเป็นองค์การไม่แสวงหาประโยชน์หรือผลกำไร และมีการจัดตั้งรวมตัวกันเป็นกลุ่ม (อาจจะเป็นองค์การที่มีการจดทะเบียนเป็นสมาคม, มูลนิธิ ตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้) ทั้งนี้ไม่ขยายความรวมถึงองค์การ สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นโดยความสนับสนุนจากรัฐบาล อาทิเช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

---

<sup>7</sup> คณะกรรมการคึกตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน, ข้อสรุปการสัมมนาการประชุมองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย 29 ตุลาคม - 1 พฤศจิกายน 2524 ๗ ศูนย์ฝึกอบรมเยาวชน อ.บางพูน จ.ปทุมธานี : อีศานา, 2524.

สำหรับบทบาทที่จะศึกษานั้น จะพยายามมุ่งความสนใจไปสู่การสร้างสถาบัน  
เกษตรกรในชุมชนไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มชาวบ้านอย่างไม่เป็นทางการ หรือการ  
จัดตั้งองค์การทางการ เช่น ในรูปแบบสหกรณ์หรือธนาคารข้าวก็ตาม โดยพยายาม  
ศึกษาให้เห็นว่า กลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรที่เกิดขึ้นโดยองค์การอาสาสมัคร เอกชนนั้น  
สามารถแสดงบทบาทเป็นค้ำจุนของการเปลี่ยนแปลง ( Change Agent ) และมี  
ศักยภาพในการแก้ไขปัญหของชุมชนได้

### ประเด็นที่จะทำการศึกษา

- 1) ศึกษาถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ สถาบันนอกระบบราชการ  
(องค์การอาสาสมัคร เอกชน) เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหสังคม
- 2) ศึกษาถึงบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชน ในการสร้างสถาบัน  
เกษตรกรในชุมชน โดยจะศึกษาถึงความสำเร็จ ความล้มเหลว ตลอดจนปัญหาและ  
อุปสรรคในการสร้างสถาบัน เปรียบเทียบอ้างอิงถึง โครงการประเภทเดียวกันกับ  
รัฐบาล
- 3) พิจารณาทบทวนของสถาบันเกษตรกรดังกล่าวว่า จะสามารถทำหน้าที่  
ในการแก้ไขปัญหในชุมชนได้มากน้อยเพียงใด และศึกษาช่องทางความเป็นไปได้ ที่จะ  
ทำให้สถาบันเกษตรกรในชุมชน สามารถแสดงบทบาทเป็นค้ำจุนของการ เปลี่ยนแปลง  
และมีศักยภาพในการแก้ปัญหของชุมชน

### ก. หน่วยงานและพื้นที่ที่จะทำการศึกษา

- 1) การศึกษาบทบาทขององค์การอาสาสมัคร เอกชนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
จะทำการศึกษา บทบาทขององค์การอนุเคราะห์เด็ก ( Redd Barna )

จ. ขอนแก่น

2) พื้นที่ที่จะทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษา บทบาทขององค์การอนุเคราะห์เด็ก ในการสร้างกลุ่มธนาคารข้าว ที่บ้านกระที่ ต. บ้านเหล่า อ. บ้านฝาง จ. ขอนแก่น โดยเปรียบเทียบอ้างอิงกับบทบาทของรัฐ (กรมการพัฒนารัฐชน) ในการสร้างกลุ่มธนาคารข้าวที่บ้านโคกเปี้ย ต. บ้านค้อ อ. เมือง จ. ขอนแก่น

ง. เหตุผลในการเลือกกิจกรรมและพื้นที่ที่จะทำการศึกษา

1) ในการเลือกพื้นที่ที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้ง 2 แห่งนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการเลือกพื้นที่ที่มีกิจกรรมชนิดเดียวกัน อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน มีจำนวนครัวเรือนตั้งแต่ 60 - 90 หลังคาเรือน มีระยะเวลาในการดำเนินการกิจกรรมที่ใกล้เคียงกัน และที่สำคัญคือพยายามเลือกพื้นที่ที่มีเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมและพื้นฐานทางวัฒนธรรมไม่แตกต่างกันมากนัก

2) พื้นที่บ้านกระที่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่องค์การอนุเคราะห์เด็ก เลือกปฏิบัติการนั้นเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนา ในทัศนะของฝ่ายเอกชน และเป็นหมู่บ้านยากจน ซึ่งเป็นหมู่บ้านเป้าหมาย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

3) พื้นที่บ้านโคกเปี้ย ซึ่งเป็นพื้นที่ของฝ่ายราชการที่นำมาเปรียบเทียบอ้างอิงนั้นเป็น "หมู่บ้านหลัก" ที่ทางฝ่ายราชการถือเป็นหมู่บ้านเป้าหมาย ซึ่งจะทุ่มเททรัพยากรอย่างเต็มที่ในการพัฒนาและเป็นหมู่บ้านยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

4) เหตุผลในการเลือกกิจกรรมธนาคารข้าว เพราะการสร้างกลุ่มธนาคารข้าวสามารถสนองตอบ ผลประโยชน์เฉพาะหน้าของประชาชนในชุมชนได้ชัดเจนที่สุด และเป็นเงื่อนไขที่ง่ายต่อการที่จะทำการพัฒนาหมู่บ้านให้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ต่อไป



## จ. ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความจำกัดในการที่จะนำข้อสรุป จาก การศึกษาปัญหาเฉพาะกรณีในระดับจุลภาค ไปสู่ข้อสรุปทั่วไปที่จะเน้นให้เห็นถึงความ สำคัญ และบทบาทของสถาบันนอกระบบราชการ (องค์การอาสาสมัครเอกชน) ที่มีต่อ การพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาได้ตระหนักถึงข้อจำกัดข้างต้น ฉะนั้นในการศึกษาจึง พยายามที่จะระมัดระวังในการควบคุมตัวแปรต่าง ๆ และระมัดอบในการแจกแจงปัญหา เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อสรุปทั่วไปให้ได้

อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเพียงข้อสรุปขั้นต้นที่จะนำไปสู่ การศึกษาถึงบทบาทของสถาบันนอกระบบราชการกับการพัฒนาประเทศต่อไป

## ฉ. สมมุติฐานที่ใช้ในการศึกษา

- 1) การเปลี่ยนแปลงสังคมที่ปราศจากการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของสถาบันนอกระบบราชการ ในการระดมประชาชนเข้าสู่ ขบวนการพัฒนาประเทศ
- 2) องค์การอาสาสมัครเอกชน เป็นสถาบันนอกระบบราชการที่สามารถ แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างสำนึกเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้ เกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยผ่านการสร้างสถาบันเกษตรกร

## ช. แหล่งข้อมูลและวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีรูปแบบและวิธีการในการศึกษา ที่มีลักษณะผสมผสานกันไป โดยแบ่งรูปแบบและวิธีการศึกษาออกเป็นดังนี้

- 1) การวิจัยทางเอกสาร ( Documentary Research ) เป็น การศึกษาค้นคว้าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเน้นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทาง ทฤษฎี และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของหัวข้อหรือประเด็นที่จะทำการศึกษา ตลอดจน ข้อมูลซึ่งแสดงถึงกิจกรรมต่าง ๆ และบทบาทในการพัฒนาประเทศของฝ่ายราชการ และองค์การอาสาสมัคร เอกชนซึ่งเป็นสถาบันนอกระบบราชการ โดยการสำรวจ ค้นคว้า เอกสาร หนังสือ รายงาน ผลการวิจัย ตลอดจนสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น
- 2) การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เป็นการรวบรวมทัศนะและข้อสรุป จากที่ประชุมสัมมนาของอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำงานสนามขององค์การอาสาสมัคร เอกชนต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า
- 3) การวิจัยสนามโดยการทำกรณีศึกษาเปรียบเทียบ โดยการ สังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สนาม ผู้นำชุมชน ชาวบ้าน และผู้แทนองค์การอาสาสมัคร เอกชนในพื้นที่เป้าหมาย มาหาข้อสรุปตามแนว สมมุติฐานโดยการเปรียบเทียบกรณีศึกษา 2 กรณี
- 4) การสัมภาษณ์พิเศษรายบุคคล เป็นการเก็บข้อมูลในคำทัศนคติและ ความคิดเห็นจากบุคคลากรทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท เพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่าง ๆ เป็นต้น

#### ข. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เนื่องจากองค์การอาสาสมัคร เอกชน เป็นสถาบันที่เริ่มจะมีความสำคัญขึ้น เป็นลำดับและมีบทบาทไม่น้อยในสังคมไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่ม ประชาชนชั้นล่างที่กำลังประสบปัญหาความยากจนอยู่ ฉะนั้น ผลการศึกษาที่ได้รับจึง น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสังคมไทยว่า หากมีความ ต้องการให้ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงที่ยุติธรรมมากขึ้น มีการกระจายความ ยุติธรรมไปอย่างทั่วถึง โดยวิธีทางที่ปราศจากความรุนแรงแล้ว ควรจะต้องดำเนิน กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร นอกจากประโยชน์ที่ได้รับจะนำไปใช้ได้ทั้ง ทาง ปฏิบัติแล้ว ผลการศึกษายังจะได้นำไปใช้ในการสังเคราะห์และวิชาการอีกด้วย กล่าวคือ

ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม และบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมที่มีต่อการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาประเทศอีกด้วย

## 2. การสำรวจทางทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในวิทยาลัยชั้นนี้

ทุก ๆ สังคมย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมโครงสร้างทางสังคม ไม่ว่าจะ เป็นขนาดหรือองค์ประกอบความสัมพันธ์ในสังคม หรืออาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม เช่น ความเชื่อ ความรู้ วิทยาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ใ้กระบวนทัศน์การเปลี่ยนแปลง จะมีมากหรือน้อย มีช้าหรือเร็วก็ได้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ ประการ เช่น

หากเป็นการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมโครงสร้างทางสังคม สถาบันทางการเมือง นโยบายรัฐบาลและภาวะผู้นำทางสังคม-การเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทั่วค่านิยมและรุนแรง เราเรียกว่า "การปฏิวัติ" ( Revolution ) หากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีขอบเขตจำกัด ไม่รวดเร็วมากนักและไม่รุนแรงที่สำคัญ คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางซึ่งอำนาจของกลุ่มอภิสิทธิ์ถูกจำกัดลงในขณะที่สถานภาพทางสังคมของกลุ่มผู้เสียเปรียบได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ซึ่งย่อมหมายความว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้น เราเรียกว่า การปฏิรูป ( Reform ) <sup>8</sup>

อย่างไรก็ดี ในการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเกิดขึ้นได้ด้วยความสะดวกและความเต็มใจจากทุกฝ่าย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะไม่ก่อผลที่เป็นอันตรายต่อผู้ใดมากนัก แต่ในหลาย ๆ ครั้งมิเป็นเช่นนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมักก่อให้เกิด

<sup>8</sup> Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress*

(New York : Twentieth Century Fund, 1964) p. 267, Quoted in

Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Heaven :

Yale University Press, 1968) p. 344. อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช,

"การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 4

(ตุลาคม - ธันวาคม 2522) หน้า 95.

การปะทะกันด้วยกำลังและความรุนแรง ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งนั้นมักจะก่อให้เกิด ผลเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของมนุษยชาติเป็นจำนวนมากมาย ซึ่งมนุษย์เองน่าจะจะไม่ประสงค์ให้เหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้น และน่าจะสามารถค้นหาวิธีทางในการป้องกันปัญหาดังกล่าวให้ได้

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น โดยทั่วไปจะมุ่งเน้นไปสู่อการศึกษาในเรื่องของกระบวนการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มักจะมีการ เปลี่ยนแปลงภายในสังคมของคนเองอยู่อย่างสม่ำเสมอ

ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมและการพัฒนาสังคม จึงเป็นเรื่องราวที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการทางสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานานพอสมควร จนกระทั่งเกิดศาสตร์ ทฤษฎี หรือคำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับการ เปลี่ยนแปลงสังคม และการพัฒนาสังคมขึ้นมามากมาย ซึ่งแต่ละแนวคิดทฤษฎี หรือคำอธิบายต่าง ๆ ก็ล้วนแต่มีรายละเอียดที่เหมือนกัน และผิดแผกแตกต่างกันไปมากมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระยะเวลาสอง-สามทศวรรษที่ผ่านมา ใ้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติการจำนวนมากต่างก็ใ้ให้ความสนใจต่อเรื่องของการพัฒนาสังคมและการพัฒนาในโลกที่สาม จนกระทั่งใ้ก่อให้เกิดแนวความคิดและแบบแผนของการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาถึงการดำเนินงานพัฒนาในปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เล็กน้อย จะเห็นใ้ว่าแนวความคิดและแบบแผนของการพัฒนาต่าง ๆ ในรูปของ "ความเจริญของโลกตะวันตก" ใ้ขยายอิทธิพลเข้าครอบงำใ้ลุด และอาณานิคมของคนใ้สังผลใ้เกิด "ลัทธิเอาอย่าง" ในการพัฒนาประเทศ และการเปลี่ยนแปลงสังคมใ้เป็นแบบตะวันตก " Westernization " ฉะนั้น จะเห็นใ้ว่า ในการพัฒนาประเทศใ้โลกที่ 3 (ประเทศก้อยพัฒนา) ใ้มีการนำเอาความรู้ และประสบการณ์การพัฒนาประเทศจากประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้วมาเป็นแม่แบบใ้ในการพัฒนาภายในประเทศของคน ซึ่งกลับมีผลใ้ใ้เพิ่มความก้อยพัฒนาใ้กับประเทศเหล่านั้นมากขึ้นเรื่อย ๆ

สำหรับแนวคิด และแบบแผนการพัฒนาที่ถูกนำมาใช้เป็นแม่แบบในการพัฒนาประเทศโลกที่สามนั้น ได้มีผลงานทางวิชาการของปกรณ ปริยากกร ได้ทำการศึกษาไว้อย่างละเอียดพอสมควร

จากการศึกษางานของปกรณ ปริยากกร ว่าด้วยเรื่อง "แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา" นั้น ปกรณ ปริยากกร ได้มีการสรุปรวบรวมที่สาระต่าง ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ หรือพัฒนาสังคมคือพัฒนาไว้เป็น 3 แนวด้วยกัน<sup>9</sup> คือ

1) แนวคิดแบบนักทฤษฎีปฏิฐานนิยม ( The Positivism ) แนวคิดทฤษฎีกลุ่มนี้ เป็นพวกที่นิยมประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ นีโอคลาสสิก และทฤษฎีสังคมศาสตร์อเมริกันมาใช้วิเคราะห์ปัญหาของสังคมคือพัฒนา โดยมีที่สาคอความก้าวหน้าหรือการพัฒนาว่ามีความหมายเท่ากับความสำเร็จเชิงโคทางเศรษฐกิจ ( Development is Equated With Economic Growth ) และความเจริญเชิงโคเช่นว่านั้น วัคกันที่ความก้าวหน้าทางคานการวัคตุเป็นสำคัญ

คัวแบบที่นักทฤษฎีแนวนี้ใช้ในการพัฒนาประเทศโลกที่สาม คือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบของสังคมตะวันตก อันดีถือว่าเป็นสังคมในอุคคคคของการพัฒนา การประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก และการจักระบบสังคมแบบประชาธิปไตยตะวันตก คือ คัวแบบที่สามารถใช้โค้ทั่วไปในทุกระบบสังคม โดยมีจุดหมายปลายทางของการพัฒนา คือ การเพิ่มพูนผลิภคัฒวัครวมประชาชาติ ( GNP ) การพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้างชุมชนเมือง การเพิ่มพมหาของระบบราชการ ในกระบวนการวางแผนเหล่านี้ ถือว่าเป็นเทคนิคที่จะนำไปสู่การเพิ่มรายได้ประชาชาติ และรายได้ค้อหัวและความมั่งคั่งของประชากรในที่สุด

---

<sup>9</sup> ปกรณ ปริยากกร, แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา, เอกสารหมายเลข 1 ประกอบการสัมมนาเรื่อง "นโยบายการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย" (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 2 - 21, 46 - 48.

แนวความคิดของนักทฤษฎีปฏิฐานนิยมนี้ ได้รับการยอมรับอย่างมาก และพัฒนาเป็นทฤษฎีภาวะทันสมัยที่ ได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศ ค่อยพัฒนา ที่ไม่เลือกใช้แนวทางสังคมนิยม ซึ่งได้รับความนิยมาตั้งแต่ยุคเริ่มทศวรรษ แห่งการพัฒนาตามแนวความคิดขององค์การสหประชาชาติ ในศตวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา แนวทางการพัฒนาในลักษณะนี้ ปกรณ์ ปรีชากร ได้กล่าวว่า

ชี้ให้เห็นว่า พื้นฐานทางอุดมการณ์ของทฤษฎีภาวะทันสมัยนี้ตั้งอยู่บนหลักการของ การพัฒนาทุนนิยม ( Capitalist Development ) และการสร้างระบบ การปกครองประชาธิปไตย ( Democracy ) เป็นสำคัญ <sup>10</sup>

2) แนวคิดแบบนักทฤษฎีกลุ่มก้าวหน้า ซึ่งเห็นว่าการถือเอาตัวแบบของ สังคมตะวันตกเป็นตัวแบบของการพัฒนาโลกที่สามนั้นเป็นสิ่งไร้สาระ พวกเขาปฏิเสธ แนวคิดของกลุ่มแรก ที่ว่าความก้าวหน้าหรือการพัฒนามีความหมายเท่ากับความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดที่พวกเขาเสนอ คือ การพัฒนา หมายถึง การปฏิรูป การจักระเบียบทางสังคม ( Development is Equated with ordered Social Reform ) ซึ่งจะกระทำเช่นนั้นได้ จะต้องมีการเรียนรู้ข้อเท็จจริงของ ประเทศโลกที่สามก่อน เพื่อที่จะสามารถกำหนดวิธีการปฏิรูปสังคมที่สอดคล้องกับ ความเป็นจริงมากที่สุด เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์และเรียนรู้คือ "การให้ความสำคัญที่โครงสร้าง สถาบัน และประวัติศาสตร์ ( structural institutional and historical method ) อันถือเป็นหลักในการจักระเบียบวิธีการศึกษา ด้ทางในการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมที่สุดของแนวคิดกลุ่มนี้ น่าจะโต้แย้ง แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ สวัสดิการ เป็นต้น

3) แนวคิดแบบนักทฤษฎีมาร์กซิสต์ ที่พยายามประยุกต์แนวความคิดของ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิกเข้ามาวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาของ โลกที่สาม แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่อง การจักระเบียบมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ภายในระบบสังคม การขยายตัวและแทรกแซงของวิธีการผลิตแบบทุนนิยม ระบบทุนนิยม  
ผูกขาดผนวกกับระบบเผด็จการทหาร การครอบงำของจักรวรรดินิยม และการ  
เลียนแบบทางด้านการบริโภคนิยมที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลางและ  
บริวารในระบบทุนนิยมโลก เป็นต้น นักทฤษฎีกลุ่มนี้ก็ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผน  
สังคมนิยมว่าจะสามารถสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมที่สมเหตุสมผล การปลดปล่อย  
ภาวะการครอบงำของระบบทุนนิยมโลก หรือการปฏิวัติสังคมนิยม จึงจะนำประเทศ  
ไปสู่การพัฒนาได้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ปรกรณ์ ปรียากร ได้เสนอแนะไว้ภายหลังการศึกษา  
แนวคิดของนักทฤษฎีทั้ง 3 กลุ่มนี้ คือ "ทฤษฎีการพัฒนาหรือแนวความคิดในการพัฒนา  
มีใช้สูตรสำเร็จ ( Ready Formula )" <sup>11</sup> ที่จะนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางใน  
ทุกระบบสังคม เพราะกระบวนการพัฒนาเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสภาพการณ์ของ  
แต่ละสังคมนั้น มีเงื่อนไข และรูปแบบทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นกลวิธี  
การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในสังคมหนึ่ง อาจจะใช้ไม่ได้ผลในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

นอกจากการแบ่งกลุ่ม 3 แนวความคิดในการพัฒนาแล้วงานของปรกรณ์  
ปรียากร ยังได้ชี้การอ้างถึง แนวความคิดของ Seers ซึ่งได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับ  
การพัฒนาที่น่าสนใจ คือ

"การวัดการพัฒนาด้วยการพิจารณาเฉพาะความเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสิ่งนี้เป็นเพียงเปลือกนอก  
( Nutshell ) เท่านั้น และประเทศใดประเทศหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้รับผลพวง  
ของการพัฒนาเลย ถ้าหากประเทศนั้นไม่สามารถลดภาวะความไม่เท่าเทียมกัน  
( Inequality ) ภาวะการว่างงาน ( Unemployment ) และภาวะความ  
ยากจน ( Poverty ) ให้น้อยลงได้"

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 และ 46.

นอกจากนั้น Seers ยังได้เสนอทัศนะที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา  
ในประเทศโลกที่สามว่า

...ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพยายามในการพึ่งตนเอง ( Self-Reliance )  
ซึ่งได้แก่ การลดการพึ่งพาการค้านำเข้าสำหรับสินค้าและบริการด้านอาหาร  
น้ำมัน และมิโครเลียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ  
ที่มาจากภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและระบอบนิยมในการบริโภค  
และการเพิ่มสมรรถนะทางการผลิต การกระจายรายได้โดยใช้นโยบายภาษี  
หรือวิธีการปันส่วน การใช้นโยบายการควบคุม เพื่อความสามารถในการ  
เจรจาต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ และการลดภาวะการพึ่งพาทางวัฒนธรรม  
ด้วยการดำเนินนโยบาย วัฒนธรรมใหม่เป็นต้น...<sup>12</sup>

จากผลการศึกษาค้นคว้าของปกรณ ปริยากร ได้ให้ข้อสรุปและอุทธรณ์  
บางประการแก่เรา คือ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนานั้น มีความผูกพัน  
อย่างแน่นแฟ้นกับปรัชญาและอุดมการณ์ ฉะนั้นการที่จะพิจารณาว่า ทฤษฎีหรือแนวคิดใด  
มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมค่อยพัฒนามากน้อยเพียงไรนั้น จำเป็นที่จะต้องทำ  
ความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิหลัง ตลอดจนข้อเสนอลัทธิที่ถือเป็นแก่นแท้ของทฤษฎีเหล่านั้น  
โดยชัดเจน

อาจจะกล่าวได้ว่างานของปกรณ ปริยากร ได้มีส่วนที่ทำให้เราสามารถ  
เข้าใจและมองเห็นเค้าโครงของแนวคิดที่หลังไหลและมีผลกระทบต่อสังคมไทย  
ได้กว้างว่า การพัฒนาในอดีตที่ยานมาของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากแนว  
ความคิดแนวใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการ  
พัฒนาประเทศแบบมีแผนนั้น ได้ยึดถือแนวทางตามที่ ธนาคารโลกได้กำหนดไว้ใน

12

D. Seers, " Post Script : The New Meaning of Development"  
p. 27 - 28 อ้างในปกรณ ปริยากร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 13.



รายงาน 2 ฉบับ คือ A Public Development Programme for Thailand (1959) และ Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation (1978) ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวคิดของพวกปฏิฐานนิยมนั้นได้ถูกนักวิชาการประจำสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยึดถือเป็นคัมภีร์ในการวางแผนเสมอมา <sup>13</sup>

นอกจากงานของปกรณัม ปรียากร แล้วก็ยังมีผลงานทางวิชาการอีกหลายชิ้นที่ได้พยายามศึกษาและหาข้อสรุปเกี่ยวกับแนวการพัฒนาในสังคมไทย ในบรรดาผลงานทางวิชาการต่าง ๆ นั้น มีผลงานของ Norman Jacobs ที่ได้ทำการศึกษาประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ และได้มีผู้นำมาอ้างอิง และกล่าวถึงกันอย่างค่อนข้างกว้างขวางในการศึกษาการพัฒนาของประเทศไทย

Norman Jacobs ได้กล่าวถึงการพัฒนาสังคมไทยไว้ในหนังสือ

Modernization Without Development : Thailand as an Asian case study หนังสือนี้ได้เขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2514 อันเป็นระยะเวลาของการสิ้นสุดแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในประเทศไทย โดยเขาได้สรุปว่า "สังคมไทยเป็นเพียงได้รับการทำให้เป็นแบบทันสมัยมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังไม่พัฒนาหรือแม้กระทั่งจะเรียกว่าเป็นสังคมที่กำลังพัฒนาก็ไม่ถูกต้อง" <sup>14</sup> ซึ่งเขาได้ให้เหตุผลสนับสนุนข้อสรุปของเขาไว้ดังนี้คือ การที่สังคมไทยเป็นสังคมแบบเจ้าพระ เชนนายพระคุณ ( Partimonial Society ) ซึ่งหมายถึงมีระบบการเมืองในลักษณะที่ "ผู้ปกครอง" เป็น "เจ้าพระ เชนนายพระคุณ" ของ

<sup>13</sup> ปกรณัม ปรียากร, "แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา..." หน้า 22.

<sup>14</sup> เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์, "ฝรั่งมองไทย : สมัยใหม่แต่ไม่พัฒนา", วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 126, สรุปความ และเรียบเรียงจาก Norman Jacobs, Modernization Without Development : Thailand as an Asian case study. (New York : Praeger, 1971).

ประชาชน และมีอิทธิพลครอบงำสถาบันต่าง ๆ ของสังคม จนถึงกับส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหาร พฤติกรรมทางสังคมและสภาวะทางเศรษฐกิจให้อ่อนแอ ไม่สามารถแสดงศักยภาพหรือประสิทธิภาพได้เต็มที่เท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงและการจำเริญเติบโตของสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมที่เกิดขึ้นแล้ว จะพบว่า สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีการพัฒนาเลย อย่างก็ดีเพียงแต่ได้รับการทำให้เป็นสมัยใหม่หรือทันสมัย (Modernization) มากขึ้นเท่านั้น

สำหรับลักษณะของสังคมแบบ "เจ้าพระคุณนายพระคุณ" ที่ส่งผลสะท้อนสู่พฤติกรรมทางการเมือง และการบริหารนั้น Norman Jacobs ได้กล่าวว่า ได้แก่ พฤติกรรมที่มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้คือ 15

- (1) เจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาถือว่าลูกน้องหรือผู้บังคับบัญชาเป็นบริวารส่วนตัว
- (2) ผู้ปกครองหรือนายมีลักษณะเหมือนบิดา (Paternalistic)
- (3) การปกครองมีลักษณะเป็นการแผ่เมตตาบารมี (Benevolent)
- (4) การปกครองมีลักษณะอัครนิยมเจียมขาค (Autocratic)
- (5) การตัดสินใจมีลักษณะรวบอำนาจ (Unitary) มากกว่าที่จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจ (Differentiate) หรือกระจายอำนาจ (Disperse) และไม่มีความอิสระ (Autonomous) ในการดำเนินงานระดับต่ำลงมา
- (6) ผู้นำเป็นผู้กำหนดบทบาททางการเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงเสียงภายนอก
- (7) มีลักษณะเป็นการเมืองระบบราชการ (bureaucratic polity) นั่นคือข้าราชการเป็นผู้นำทางการเมือง กำหนดและแสดงบทบาททางการเมืองโดยปราศจากการตรวจสอบจากกลุ่ม หรือสถาบันนอกระบบราชการ

จากพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาประเทศ คือ เกิดการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่เบื้องบน และขาดการกระจายอำนาจ การตัดสินใจทางการเมืองไปยังท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้เกิดระบบเล่นพรรคเล่นพวก มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างฐานอำนาจให้แก่ฝ่ายคน และแยกสลายพลังของฝ่ายอื่น นอกจากนั้น ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารเช่นนี้ คือ การขาดการยึดถือความสามารถในการทำงาน ( Absence of Performance Orientaton ) อันนับว่าเป็นจุดอ่อนในการบริหาร ทำให้เราไม่สามารถรักษาบุคคลที่มีคุณสมบัติและความสามารถที่ดีในการเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศเอาไว้ได้

และโดยเหตุที่ "ผู้ปกครอง" ผู้มีอำนาจจะอยู่ในส่วนกลางเป็นหลัก การบริหารจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญที่เมืองหลวงเสมือนเป็นศูนย์กลางของชาติ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาจึงเป็นการพัฒนาในเขตเมืองหลวงหรือเมืองมากกว่าซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนา

นอกจากนั้น Norman Jacobs ยังได้มองภาวะการพัฒนาทางบ้าน เศรษฐกิจในประเทศไทยว่า ยังไม่มีการแจกแจงผลประโยชน์ทางบ้าน เศรษฐกิจ เพื่อสวัสดิการของประชาชนอย่างจริงจัง แม้ว่าจะเริ่มมีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจอยู่บ้างก็ตาม ที่สำคัญก็คือ ความฉิคริเริ่มและการตัดสินใจในการให้บริการทาง เศรษฐกิจทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพยังขึ้นอยู่กับผู้นำแต่เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับปัญหาเรื่องการพัฒนาชุมชน ( Community Development Programme ) Norman Jacobs เห็นว่า มักจะประสบความสำเร็จเหลว ทั้งนี้มีส่วนมาจากชาวนาไม่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนตัวพัฒนากรมีไม่เพียงพอ และที่มีอยู่ก็ไม่สามารถชักชวนให้ชาวชนบทร่วมมือได้ เพราะพัฒนากรไม่เข้าใจเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาในการดำเนินงานยังคงเอาใจผู้บังคับบัญชามากกว่าจะฟังเสียงของประชาชน

จากที่ได้สรุปรงานของ Norman Jacobs มาในที่นี้ทั้งหมดจะเห็นได้ว่า Jacobs ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวทางการพัฒนาในประเทศไทย และชี้ให้เห็นถึงสาเหตุว่า "เป็นเพราะผู้ปกครองได้ใช้สถาบันทางสังคมทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง การบริหาร การศึกษา เศรษฐกิจ และแม้แต่สถาบันทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ตนมากกว่าที่จะใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาของประเทศ" 16

ดูเหมือนว่าผลงานของ Jacobs ชิ้นนี้ได้มีส่วนทำให้เรามองเห็นความจริงแล้วเงื่อนงำในการพัฒนาภายในสังคมไทยนั้นมีอยู่ หากสถาบันต่าง ๆ ในสังคมสามารถถอดห่างตัวเองออกจากระบบเจ้าพระคุณนายพระคุณ และมีการดำเนินการของตัวเองอย่างเป็นอิสระแล้ว ก็จะมีส่วนทำให้การพัฒนาภายในสังคมไทย มุ่งหันกลับมารับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มากยิ่งขึ้น ปัญหาก็คือ ทำอย่างไรจะให้สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ได้มีอิสระและกอบหมายภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจจะต้องหาหนทางที่จะสร้างสถาบันอื่น ๆ และส่งเสริมให้บางสถาบันมีความเข้มแข็งขึ้น เพื่อจะมีส่วนรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น น่าจะเป็นปัญหาที่ Norman Jacobs ได้ฝากไว้ให้แก่ประชาชนไทยให้หาทางออกกันต่อไป

นอกจากผลงานทั้ง 2 ชิ้นดังกล่าวไปแล้วนั้น ยังมีงานของนักปฏิบัติกิจการทางสังคม หรือนักพัฒนาของภาคเอกชนที่น่าสนใจอีกชิ้นหนึ่งคือ ผลงานรวมข้อคิดและประสบการณ์ในงานพัฒนาชนบทของบุญเพรง บ้านบางขุน 17 ซึ่งในหนังสือเรื่อง

16 เรื่องเดียวกัน, หน้า 144 - 149.

17 บุญเพรง บ้านบางขุน เป็นชาวนบตที่มีโอกาสได้รับการศึกษาถึงชั้นอุดมศึกษา และได้ปฏิบัติงานในฐานะนักพัฒนาชนบทขององค์การพัฒนาภาคเอกชนในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี

"ศรัทธาพลังชุมชน" นั้น บุญเพรง บ้านบางพูน ได้เสนอให้เห็นภาพของการพัฒนาในประเทศไทยว่า ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดแบบโคบัง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้คือ 18

กระแสการพัฒนาที่หลังโหลมาสู่เมืองไทยนั้น เริ่มแพร่หลายเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยพวกฝรั่งในยุโรปและในอเมริกาเห็นว่า สังคมที่ค้อยอารยธรรมกว่าเป็นสังคมที่ค้อยพัฒนา ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการพัฒนาให้เจริญมีความทันสมัยมากขึ้น จึงได้มีการกำหนดให้ช่วงระยะเวลาระหว่างปี 2503 - 2513 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนา และมีการผลักดันให้ประเทศ "ค้อยพัฒนา" ทั้งหลายดำเนินการพัฒนากันอย่างเต็มที่ โดยอาศัยชนชั้นกลางหรือปัญญาชนที่ผ่านระบบการศึกษาจากต่างประเทศเป็นตัวผลักดัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการมองกันว่า "...เมืองไทยล่าหลังทางค่านเทคโนโลยี วัฒนธรรมค้อยมาครฐานทางเศรษฐกิจค่า สรุปแล้วไม่มีความเป็น "ทันสมัย" จึงต้องเอาความทันสมัยเข้ามาใช้ในการพัฒนาประเทศ..." 19

ดังนั้น การพัฒนาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเป็นการพัฒนาที่เน้นให้เกิดความทันสมัยขึ้นนั่นเอง กล่าวโดยสรุปก็คือ บุญเพรง บ้านบางพูน มีทัศนะต่อแนวความคิดเรื่องการพัฒนาในประเทศไทยว่า เริ่มต้นมาจากกระแสการพัฒนาในระยะทศวรรษแห่งการพัฒนาโลก โดยมีแนวทางการพัฒนาที่เน้นการสร้างประเทศให้เป็นแบบทันสมัยตามทัศนะที่ชาวต่างประเทศมองดูไทยและนำไปเปรียบเทียบกับประเทศของเขา ซึ่งแนวทางที่นำไปสู่ความ

18 บุญเพรง บ้านบางพูน, ศรัทธาพลังชุมชน : ข้อคิดและประสบการณ์ ในงานพัฒนาชนบท, โครงการหนังสือเล่มสังคมพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, มีนาคม 2527) หน้า 8 - 23.

19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ทันสมัยนี้เป็นการพัฒนาที่เอื้ออำนวยให้เกิดการลงทุนมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนาใน  
 แนวทางนี้จึงมีศูนย์กลางของการพัฒนาอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศ  
 มากกว่าการกระจายผลของการพัฒนาไปสู่ชนบท ช่องว่างในการพัฒนาจึงได้เกิดขึ้น  
 มากมายพร้อม ๆ กับการถดถอยของปัญหาที่ดูจะไม่มีวันสิ้นสุด

อย่างไรก็ดี บุญเพรง บ้านบางพูน ได้เสนอทัศนะในการมองปัญหาการ  
 พัฒนาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวต่อไปอีกว่า ท่ามกลางการเกิดขึ้นของกระแส  
 ความคิดเรื่องการพัฒนาดังกล่าวนี้ ภายในสังคมไทยเองก็ยังมีแนวความคิดอันหนึ่ง  
 คั่งรองอยู่ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เอื้อต่อประ โยชน์และ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาสังคมไทย  
 มาตั้งแต่ครั้งเริ่ม คือ "แนวความคิดแบบสงเคราะห์" ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นและ  
 ดำเนินไปควบคู่กับคำสอนทางพุทธศาสนา โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสงสารและ  
 ความมีมนุษยธรรมของมนุษย์ แนวคิดนี้ได้ก่อรูปขึ้นเป็นกิจกรรมการสงเคราะห์  
 ช่วยเหลือ กลุ่มคนที่ตกทุกข์ได้ยากในส่วนต่าง ๆ ของสังคม ต่อมาเมื่อการให้การ  
 สงเคราะห์ช่วยเหลือคนที่ทุกข์ยากนั้น มีมากขึ้น จึงมีการปรับปรุงเกิดเป็นทฤษฎี  
 และศาสตร์ในการดำเนินการพัฒนาสังคมต่อไป "แนวความคิดแบบพัฒนาชุมชน" จึงได้ก่อตัว  
 ขึ้นโดยมีหลักการว่า ต้องสร้างความรู้สึกรู้จักเป็นเจ้าของใหญ่ใ้รับการพัฒนารู้สึกว่า  
 ตัวเขานั้นมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย อย่างไรก็ตาม การนำเอาแนวความคิดแบบพัฒนาชุมชน  
 มาใช้ในสังคมไทยนั้น ไม่สามารถกระทำไ้ทันกับสภาพปัญหาที่ชาวชนบทเผชิญเพราะ  
 ช่วงระยะเวลาที่มีการนำเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาใช้นั้น เป็นช่วงระยะเวลาที่  
 ชาวชนบทได้เริ่มหันหลังให้กลับเข้ามาสู่ชุมชนเมืองกันมากขึ้น และที่สำคัญก็คือการนำเอา  
 หลักการและแนวความคิดการพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติในหมู่บ้านนั้น ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับสภาพ  
 และความต้องการของชาวบ้านนัก เช่น การกำหนดให้มีโครงสร้างมีกรรมการหมู่บ้าน  
 มีการกำหนดกลุ่มต่าง ๆ และมีตำแหน่งคณะกรรมการต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย และ  
 ขับซ้อนตามความปรารถนาของคนภายนอก ซึ่งสภาพเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาติดคามมา  
 จึงได้มีการตรวจสอบและสรุปบทวนการดำเนินงานดังกล่าว และพบว่าผลการพัฒนา  
 ดังกล่าวไ้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน กลุ่มกรรมการต่าง ๆ  
 ที่ถูกตั้งขึ้นไ้อาศัยตำแหน่งและ เงินเ็นไขของคนไปดำเนินการ เพื่อพิทักษ์และปกป้อง

ผลประโยชน์ให้กับฝ่ายของคน เรื่องของอำนาจและผู้มีอิทธิพล จึงกลายมาเป็นปัญหา  
 ในชุมชน ดังนั้น หลักการพัฒนาชุมชน จึงได้รับการทบทวนและนำไปสู่หลักการใหม่  
 ขึ้นมาอีก คือ "การจัดระบบชุมชน" ซึ่งได้ให้ความสนใจกับเรื่องโครงสร้างอำนาจ  
 ในชุมชน โดเม้งประเด็นไปสู่แนวคิดเรื่องการจัดตั้ง "องค์การประชาชน"  
 ( People Organization ) หรือบางครั้งก็เรียกว่า "องค์กรมวลชน" โดย  
 แนวคิดนี้มุ่งเน้นให้เกิดการร่วมมือกันของกลุ่มคนจนในการแก้ไขปัญหา และสร้างสังคม  
 ภายในชุมชนของตนเอง รวมทั้งยังได้มองเห็นความเกี่ยวพันของปัญหาต่าง ๆ  
 ภายนอกหมู่บ้านอีกด้วย ซึ่งตามแนวความคิดนี้ถือว่า "ประชาชนจะต้องพัฒนาตัวเอง  
 ส่วนองค์กรพัฒนาทั้งหลายจะเป็นเพียงตัวเสริมเท่านั้น"

อย่างไรก็ดี บุญเพรง บ้านบางพูน ก็ได้ยอมรับว่า แนวคิดเรื่องการจก  
 ระบบชุมชนนั้น มีจุดอ่อนที่นักพัฒนาควรให้ความสนใจคือ

...เมื่อชาวบ้านต้องพัฒนาตัวเอง ต้องคิดเอง ต้องถลันกรองเองว่าจะไร  
 ฝึคอะไรถูก เราก็ต้องแยกแยะและทำความเข้าใจด้วยว่า ความคิดที่ผ่านการ  
 ถลันกรองของชาวบ้านนั้น เป็นความคิดที่ถูกครอบงำจากภายนอกเป็น  
 ระยะเวลาานาน ฉะนั้นคำว่า "ชาวบ้านคิดเอง ทำเอง" จึงต้องแยกให้ชัดว่า  
 หมายความว่าอย่างไร หากคิดมาจากส่วนที่ถูกครอบ ก็แสดงว่าไม่ได้คิดเอง... 20

เราอาจจะกล่าวได้ว่า งานของบุญเพรง บ้านบางพูน ขึ้นนี้ได้ทำให้เรา  
 สามารถมองเห็นพัฒนาการของแนวความคิด การพัฒนาประเทศไทยได้พอสมควร  
 เริ่มตั้งแต่การเลียนแบบต่างประเทศ เพื่อให้เป็นแบบทันสมัยในยุคแรก ๆ ของการ  
 มีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องชี้แนวทางในทางปฏิบัติมาสู่แนวคิด  
 แบบสงเคราะห์ พัฒนาชุมชน และการจัดระบบชุมชนในที่สุด อย่างไรก็ดีบุญเพรง

ไคยอมรับว่า หนังสือเล่มนี้เป็นเพียงความพยายามที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ของนักปฏิบัติซึ่งเป็นชนชั้นกลางเท่านั้น ไม่อาจจะทดแทนประสบการณ์ทั้งกระบวนการของชาวบ้านได้ เขาจึงได้เสนอข้อสรุปค่อนข้างว่า

... จะต้องมีกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอาหมู่บ้านเป็นเมืองขึ้น และหมู่บ้านนั้นไม่มีความหมายในการเสริมสร้างความเป็นไปได้ในสังคม ขณะเดียวกันบุญเพรงก็ได้เสนอการค้นพบใหม่จากประสบการณ์การทำงานของคนว่า "ทางออกของการดำเนินการพัฒนาในสังคมไทยน่าจะอยู่ที่การที่องค์กรพัฒนาหรือตัวพัฒนากร ซึ่งเป็นคนภายนอกชุมชนน่าจะเข้าไปพบถึงเอกลักษณ์อย่างภายในชุมชน ซึ่งรวมกันขึ้นเป็นระบบวัฒนธรรมของชุมชน ที่ทำหน้าที่เป็นพลังขับเคลื่อน การเคลื่อนตัวของชุมชน ให้ปรับตัวผสมผสานหรือต่อสู้กับระบบวัฒนธรรมภายนอกซึ่งแปลกแยกและทำลายวัฒนธรรมของพวกเขา" ซึ่งจากความเข้าใจในระบบวัฒนธรรมของชุมชนนี้จะนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานพัฒนาที่สามารถชะล้างระบบค่านิยมที่ครอบงำชาวบ้านอยู่รวมทั้งสามารถส่งเสริม ระบบคุณค่าเดิมของคนในชุมชนที่สนับสนุนให้เกิดการร่วมมือกันและเอื้อประโยชน์ต่อชุมชน นั่นก็คือการดำเนินงานพัฒนาในเชิงจิตสำนึกของคนในชุมชน โดยอาศัยระบบคุณค่าของวัฒนธรรมในชุมชนเป็นค่านำทางนั่นเอง บนพื้นฐานการดำเนินงานเช่นนี้ยังไม่เพียงพอ องค์กรพัฒนาซึ่งเป็นองค์กรภายนอกชุมชนยังต้องตั้งเป้าหมายของการพัฒนาให้ชัดเจนอีกด้วยว่า จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางให้ชาวบ้านสามารถพึ่งตนเองได้ มีชีวิตพึ่งพา (Dependency) อยู่น้อยที่สุดออกไปสำหรับความหมายของการพึ่งตนเองนั้น บุญเพรง ได้เห็นว่า องค์กรพัฒนาจากภายนอกน่าจะมีบทบาทเป็นทางเลือกที่จะส่งเสริมให้ชาวบ้านสามารถสละพันธนาการแห่งการพึ่งพาระบบตลาด หันกลับมาสู่การพึ่งตนเองให้ได้ นั้นหมายถึง องค์กรพัฒนาน่าที่จะแสวงบทบาทส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจชุมชนที่ชุมชนหันมาทำการผลิตเพื่อกิน เพื่อใช้เป็นหลัก โดยทำการผลิตในบางพื้นที่ที่เหมาะสมและใช้แรงงานภายในแต่ละครอบครัวเป็นหลักในการดำเนินการ...



แนวคิดของบุญเพรง บ้านบางพูน ที่เสนอขึ้นจากการรวบรวมประสบการณ์  
ในฐานะที่คนเป็นนักปฏิบัติผู้ที่ได้พยายามดำเนินการ และหาช่องทางในการแก้ไขปัญห  
ภายในสังคมไทยอย่างจริงจังนี้ เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งในปัจจุบัน มีคนจำนวนมากที่  
เริ่มหันไปพบทวนและตรวจสอบบทบาทการดำเนินการพัฒนาที่ตามมาของคนใหม่  
หลายคนเห็นคล้ายบ้างก็เห็นคล้ายบางส่วน และมีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมด้วยการ  
วิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนวคิดและแง่มุมการมองแนวทาง  
การพัฒนาเป็นการเพิ่มเติมขึ้น ในจำนวนนี้มีวิทยากร เชียงกูร ซึ่งเป็นนักวิชาการที่  
สนใจด้านการทำงานพัฒนาและเป็นอาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ได้ทำการสรุปถึงแนวคิดของการพัฒนาที่กำลังใช้เป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติงานด้านการ  
พัฒนาในปัจจุบันว่า

ในท่ามกลางความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมา ได้มีการวิจารณ์แนวคิด  
การพัฒนาที่เน้นทางด้านวัตถุและการพัฒนาโดยการเพิ่มรายได้ประชาชาติ โดยมิได้  
ให้ความสนใจจัดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมกันมาก จนกระทั่งภายหลังได้เกิดมี  
แนวคิดการพัฒนาแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย อันมีทั้งจุดที่ร่วมกันและจุดที่ต่างกัน  
ซึ่งในการเสนอนั้น วิทยากร เชียงกูรได้แยกประเภทของแนวคิดการพัฒนาแบบใหม่ ๆ  
ไว้อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกัน คือ <sup>22</sup>

แนวทางแรก คือ ฝ่ายปฏิรูปในระบบ เสนอโดยข้าราชการ นักวิชาการ  
รุ่นใหม่ ๆ ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ  
ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ ทั้งในหน่วยงานราชการ มหาวิทยาลัย สถาบันเอกชน  
อยู่มาก

<sup>22</sup> วิทยากร เชียงกูร, "นักพัฒนาจะไปทางไหน" หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
(10 กรกฎาคม 2527) หน้า 5.

แนวทางที่สอง คือ ฝ่ายคัดค้านการพัฒนาทางวัตถุอย่างรุนแรง เน้นการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจเป็นหลัก เสนอโดยพวกนักกิจกรรม และนักพัฒนาเอกชน บางคน บางกลุ่มที่มีแนวโน้มเอียงไปทางศาสนานิยม มนุษยธรรมนิยม และวัฒนธรรมนิยม

แนวทางที่สาม คือ ฝ่ายที่ใช้เศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์ ปัญหาที่ข้องการทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จำเป็น และมีการกระจายที่เป็นธรรม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจ ควบคู่กันไป เสนอโดยนักวิชาการ นักกิจกรรม และนักพัฒนาหัวก้าวหน้า

วิทยากร เชียงกูร ได้สรุปแนวคิดทั้ง 3 ประเด็นพอเป็นสังเขปว่า

แนวคิดแรกของฝ่ายปฏิรูปในระบบ ยังคงให้ความสนใจต่อการพัฒนาแบบเพิ่มความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ควบคู่การลงทุนและแก้ไขปัญหาเทคนิคต่าง ๆ โดยคิดว่าแนวคิดนี้ยังเป็นความจำเป็นอยู่เพียงแต่ต้องหันไปให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น และหันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ มากขึ้น

แนวคิดของฝ่ายคัดค้านการพัฒนาทางวัตถุ เป็นฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต่อการพัฒนาในแนวทางแรกและมุ่งหวังที่จะนำการพัฒนาในแนวทางของตนไปสู่การมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้นแบบดั้งเดิมที่ไม่ต้องพึ่งปัจจัยภายนอก โดยเน้นการพึ่งตนเอง และพัฒนาทางวัฒนธรรมจิตใจ แต่ฝ่ายนี้ก็ยังมีได้เสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมว่าจะนำวิถีชีวิตที่ก้าวหน้าสู่ชนบทได้อย่างไร

แนวคิดของฝ่ายที่ใช้เศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์ปัญหาซึ่งมองเห็นว่าสังคมชนบทไทยนี้แม้ทั้งส่วนที่พัฒนาที่เจริญเติบโตขึ้นแล้ว และส่วนที่ยังคอยพัฒนารวมทั้งยังถูกทำให้คอยพัฒนามากขึ้น แนวคิดของฝ่ายนี้เห็นว่า การพัฒนาควรมุ่งไปแก่ส่วนที่คอยพัฒนาดังกล่าว และคงไม่มีทางเลือกที่จะกลับไปหาอดีตในยุคก่อนได้อีกแล้ว ในส่วนแนวคิดของวิทยากร เชียงกูร นั้น ไคร้ระบุว่า เห็นด้วยกับแนวคิดที่ 3

อย่างไรก็ดี บทสรุปแนวคิดของวิทยากร เชียงกูร ได้สะท้อนให้เห็นภาพของแนวคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้อย่างกว้าง ๆ ว่า ทิศทางที่นักพัฒนาทั้งหลายกำลังดำเนินการอยู่นั้น มีลักษณะอย่างไรมีประเด็นของการโต้เถียงขัดแย้งทางแนวคิดอยู่ในประเด็นใญ่บ้าง ซึ่งเราก็ไม่อาจสรุปได้ทันทีว่า ปัจจุบันแนวคิดการพัฒนาทั้ง 3 แนวนี้ แนวคิดใดที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวบ้านอย่างแท้จริง และถือเป็นการพัฒนาที่ถูกต้อง แก่อ่างน้อยที่สุด บทความของวิทยากรจีนนี้ ได้ตอบคำถามอันหนึ่งในท่ามกลางความสับสนของการแสวงหาแนวทางการพัฒนาต่าง ๆ ว่า "นักพัฒนายังมีความจำเป็นที่จะต้องเดินหน้าต่อไป เพื่อแสดงบทบาทในการช่วยให้ประชาชนเมื่ออำนาจต่อรองมากขึ้น รู้เท่าทันต่อกลไกของภายนอกมากขึ้น และเสียเปรียบน้อยลงเท่าที่จะเป็นไปได้"

เราอาจจะสรุปผลการศึกษาแนวคิดและการมองปัญหาการพัฒนาสังคมไทยจากงานเขียนชิ้นต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวอ้างไปแล้วนั้น ได้ว่าแนวคิดการดำเนินการพัฒนาในสมัยเริ่มแรกที่เน้นความทันสมัย และการเลียนแบบตะวันตกได้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการพัฒนาสังคมไทยอย่างมากมาย อย่างน้อยที่สุดก็ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ให้รุนแรงมากขึ้น ซึ่งดูเหมือนงานของทุกคนได้ตระหนักและมองเห็นปัญหาดังกล่าวนี้ จึงได้มีความพยายามที่จะแสวงหาวิถีทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในระยะเวลาต่อมา

จากบทสรุปในงานเขียนของปกรณ์ ปรีชากร ที่ให้แง่คิดแก่เราว่า "ทฤษฎีการพัฒนาหรือแนวความคิดในการพัฒนามีข้อสรุปสำเร็จที่จะนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางในทุกระบบสังคม และความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์และความผูกพันระหว่างแนวคิดการพัฒนาด้วยปรัชญาและอุดมการณ์ที่พึงปรารถนาในสังคม" นั้น ทำให้เราต้องหันกลับมาทบทวนการพัฒนาในสังคมไทยว่า จริง ๆ แล้วสังคมไทยมีความต้องการปรัชญาและอุดมการณ์ชนิดใด ซึ่งสิ่งนี้น่าจะเป็นตัวกำหนดสำคัญต่อแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมเรา

ปัจจุบัน ในวงการพัฒนาทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายเอกชนต่างก็มีความพยายามที่จะแสวงหาวิถีทางการพัฒนาที่คิดว่าเหมาะสมที่สุด และก่อประโยชน์มากที่สุดให้แก่ประชาชนไทยอยู่แล้ว ซึ่งดูเหมือนว่าทุกฝ่ายต่างให้ความสำคัญกับแนวความคิดเรื่องการสร้างสถาบันชุมชน (บางส่วนใช้คำว่า องค์กรประชาชน) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ได้ให้ความสนใจต่อทางออกของการพัฒนา ในประเด็นความคิดทั้ง 2 เช่นเดียวกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงปรัชญาและกระบวนการของแนวความคิดดังกล่าว

### 3. ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาในวิทยานิพนธ์

#### 3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ได้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของปัญหาและความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาในอดีตที่มุ่งเน้นบทบาทของคนภายนอกชุมชน และการลอกเลียนพฤติกรรมการพัฒนาจากสังคมตะวันตก ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ในชุมชนรวมทั้งความไม่สามารถในการตอบสนอง การแก้ไขปัญหาคความยากจนให้แก่ประชาชนต่าง ๆ ในโลกได้ จึงได้มีการเคลื่อนไหว เพื่อจะพบทวนประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ทำกันมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2513 (1970) นานาประเทศต่างก็ได้ให้ความสนใจกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ และได้ข้อสรุปว่า "ประชาชนเองน่าจะเป็นผู้มีส่วนกำหนดในเป้าหมายสุดท้าย ในขบวนการวิเคราะห์ปัญหาในการตัดสินใจ รวมไปถึงการประเมินผลว่าดีหรือไม่ดี จะเอาหรือไม่เอาต่อไปด้วย แนวคิดเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน" จึงได้เกิดขึ้นและได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับมาจนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าปัจจุบันทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาประเทศอย่างกรมการพัฒนาชุมชน หรือหน่วยงาน

พัฒนาเอกชนภายในประเทศต่างก็ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากก็ตาม แต่ดูเหมือนว่า ความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายังขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพอสมควร นอกจากนั้นแม้การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในฐานะที่เป็นหลักการและวิธีการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและทัศนะในบางแง่มุมต่อเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### ความหมายและการตีความเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นคำที่เริ่มได้รับความนิยมนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา เมื่อไม่นานมานี้เอง โดยถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานความล้มเหลวของงานพัฒนาในอดีต<sup>23</sup> อย่างไรก็ดีตาม คิงที่ไค้กล่าวไปแล้วว่า ในปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่องการตีความ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทัศนะที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นทัศนะของหน่วยงานพัฒนาของรัฐ องค์การพัฒนาเอกชนหรือสถาบันทางวิชาการก็ตาม ซึ่งเราพอจะสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้คือ

<sup>23</sup> บารุง บุญปัญญา. "ทำไมต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน : ทัศนะขององค์การพัฒนาเอกชน" ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, หน้า 309 - 313. ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สักคโสภาการพิมพ์, 2527)

United Nations<sup>24</sup> ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาว่า คือ การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนในค้ำต่าง ๆ ได้แก่

- ในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น
- ในการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยความสมัครใจ

Soetjipto Wisarojono<sup>25</sup> ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการที่ให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนามาเป็นค้ำนำของการพัฒนา และหมายถึงการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประชาชนจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา คือ

- การกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
- การจัดลำดับความสำคัญ
- การวางแผน
- การปฏิบัติตามแผน
- การให้ค้ำซึ่งความรู้ที่จะไปสู่พลังแห่งการพัฒนา

---

24

United Nations, Popular Participation in Decision Making for Development, (New York : United Nations Publication, 1978), p. 4.

25

Soetjipto Wisarojono, People's Participation at The Local Level, (Bangkok : Friedrich-Ebert-Stiftung, 1978) p. 66.

Vitit Muntarbhen 26 ได้เสนอความคิดเห็นในที่ประชุมการสัมมนา ระหว่างประเทศว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนในกิจการสาธารณะ ในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ของการบริหารและ ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของชุมชน

Andrew Pearse และ Matthias Stiefet 27 ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการซึ่ง ครอบคลุมระยะเวลาที่นานมาอยู่วงนอก ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากร และสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่

ไพรัตน์ เศษรินทร์ 28 ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และ สร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบาย การพัฒนาที่กำหนดไว้คือ

26

Vitit Muntarbhen, "People : Focus of Development", Professional Paper From ICSW 1983 Asia & Western Pacific Regional Conference on "People : Focus of Development", Bangkok, August 21 - 22, 1983.

27

Andrew Pearse and Matthias Stiefet, "Inquiry Into Participation a Research Approach", Unrisd Popular Participation Programme, Geneva 1979. p. 4 - 8.

28

ไพรัตน์ เศษรินทร์, "นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ในยุทธศาสตร์การพัฒนามีปัจจุบัน" ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หน้า 6 - 7 ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณ การพิมพ์, 2527).

- ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน
- ร่วมศึกษาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน
- ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
- ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ร่วมการลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง
- ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
- ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้จากบุคคลภายนอกหรือองค์กรต่าง ๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

อकिन รพีพัฒน์<sup>29</sup> ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ความหมายที่ค่อนข้างแตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน น่าจะหมายถึงการใช้ประชาชนเป็นผู้ศึกษาค้นปัญหาเป็นผู้ที่ทำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนด จากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้อง เป็นเรื่องของประชาชนที่จะเกิดขึ้นมา

<sup>29</sup> อकिन รพีพัฒน์, ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ., อ้างแล้ว หน้า 320.



จะเห็นได้ว่า คำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" นั้น ถูกตีความไปในความหมายต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อถือและความยึดมั่น ( Value Judgement ) ของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์การ ทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลา และยุคสมัยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในการประชุมเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งศูนย์ศึกษาชานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล และกระทรวงสาธารณสุข ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10 - 12 กุมภาพันธ์ 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม ได้มีข้อสรุปที่น่าสนใจ เกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ที่ผ่านมามีความคิดและการปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมยังมีปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ความหมายของการมีส่วนร่วม มักถูกนำไปใช้เป็นเรื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมเมื่อในกิจกรรมหรือโครงการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดไว้มากกว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมตามความหมายที่แท้จริง

(2) การพัฒนาชนบทที่ให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาค้นต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้านที่ดำเนินอยู่ทั่วประเทศในปัจจุบันยังมีประสิทธิภาพน้อย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง มूलเหตุที่สำคัญก็คือ นโยบายของรัฐ กลไก และวัฒนธรรมการทำงานแบบระบบราชการ เน้นเป้าหมายการขยายปริมาณกิจกรรม ขยายจำนวนหมู่บ้านที่ปฏิบัติการมากกว่าคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงเครื่องมือหรือเทคนิคใหม่ให้ชาวบ้านยอมรับกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้แล้ว ผลที่คิดตามมาก็คือ โครงการต่าง ๆ ถูกยึดเย็บแก่ชาวบ้าน ทำให้ถูกดึงให้เข้าร่วมมีมากกว่าจะมีส่วนร่วม

(3) ในการดำเนินการพัฒนานั้น หน่วยงานส่วนกลางของรัฐมักจะมีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและเงื่อนไขเวลาให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างสุดปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลของหน่วยงานของรัฐเอง สภาพการณ์เช่นนี้ประกอบด้วยความล่าช้าของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น งบประมาณ ได้เป็นเงื่อนไขบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายทางปริมาณเป็นหลัก แม้ว่าอาจจะมีความสนใจหรือตั้งใจ ก็ไม่อาจทำงานเพื่อการมี

ส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลา และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาภายในชุมชน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาพอสังเขปดังนี้ ให้นำไปสู่การสรุปหลักการ และแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมกันว่า

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงนั้น น่าจะหมายถึง การที่ประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของชนในการจัดการและควบคุม การใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการ ก้าวร่งชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะพลเมืองสังคม และไ้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจ ระยะเวลาชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

จากความหมายดังกล่าว ให้นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นทางเลือกการพัฒนา ( Alternative Development) ซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- หนึ่ง กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชนโดยประชาชน มีบทบาทหลักในการพัฒนา
- สอง เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเอง มีชีพพึ่งพารัฐ หรือองค์การพัฒนาจากภายนอก
- สาม กระบวนการพัฒนาคือหลัก ล่างสู่บนมากกว่าบนสู่ล่าง

ทั้งนี้ เพื่อจะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องเปิดแนวทางการปฏิบัติดังนี้ คือ

- ประการแรก ต้องถือว่าชาวบ้านเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหาของเขาเอง องค์การจากภายนอกเป็นเพียงตัวกระตุ้นหรือเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น

ประการที่สอง กิจกรรมการพัฒนา จะต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชน กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตที่ดำรงอยู่ในชุมชนทั้งในอดีต และปัจจุบัน

พึงตระหนักว่า การยึดเยี่ยกิจกรรมการพัฒนาซึ่งกำหนดตามกรอบความคิด จากคนภายนอกชุมชน นอกจากจะไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วยังเป็นการ ทำลายศักยภาพในการแก้ไขปัญหาของชุมชนสร้างลักษณะขาดความมั่นใจในตนเอง และปมการพึ่งพาลังภายนอกชุมชนตลอดเวลา

ประการที่สาม คอปัญหาบางลักษณะ ระคับการรับรู้ของชุมชนอาจมีข้อจำกัด ทำให้ไม่ชัดเจนคือปัญหาหรือแก้ไขปัญหายังไม่ถูกต้อง การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงน่าจะครอบคลุมถึงการกระจาย และการสื่อสารข้อมูลเพื่อพัฒนาความรู้และขีดความสามารถ ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วย

องค์การภายนอกจึงน่าจะมิบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการแสดงบทบาทนี้ควรที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างของ ระบบวัฒนธรรมความคิด ค่านิยม ตลอดจนมาตรฐานพฤติกรรมของสังคมชนบทและ สังคมเมือง หรือของนักพัฒนากับชาวบ้าน เป็นสำคัญ

บนพื้นฐานและข้อสรุปดังกล่าวนี้เองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะนำไปตรวจสอบการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการสร้างสถาบันเกษตรกร (ธนาคารข้าว) ขององค์การอาสาสมัครเอกชน และกรมการพัฒนาชุมชนโดยจะ คำนึงถึง มิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 2 มิติ คือ มิติทางค่านปริมาณและ ค่านคุณภาพ คือ

- ทางค่านปริมาณ สามารถพิจารณาจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในชั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาว่ามีมากน้อยเพียงใด

- ทางด้านคุณภาพ สามารถพิจารณาถึงบทบาทของประชาชนที่เข้าร่วม  
ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาว่า มีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนา  
ที่เป็นอิสระ สามารถกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจอย่างเต็มที่  
โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์การของรัฐ และเอกชน  
รวมทั้งเป็นตัวดำเนินการในการจัดสรรและกระจายทรัพยากรต่าง ๆ  
ให้สามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนในชุมชนอย่างเป็นธรรมได้

นอกจากนั้น ยังอาจตรวจสอบคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในแง่มุมของการพัฒนาจิตสำนึก โดยพิจารณาจากความกระตือรือร้น ความรับผิดชอบ  
และความร่วมมือกันในการแสวงหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน  
ของชนอีกด้วย

### 3.2 การสร้างสถาบันชุมชน

นอกจากจะไขแนวความคิดเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน  
เป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังให้ความสำคัญต่อเรื่อง  
"การสร้างสถาบันชุมชน" อีกด้วย กล่าวคือ ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า ในการแก้ไข  
ปัญหาของแต่ละชุมชนนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึง การดำเนินงานที่มุ่งเน้นให้  
อิสระแก่ชุมชน โดยยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลักแล้ว สิ่งสำคัญอีก  
ประการหนึ่งที่มีความจำเป็นจะต้องตระหนักถึงด้วยก็คือ การส่งเสริมศักยภาพของ  
ชุมชนในด้านการสร้างกลุ่มหรือสถาบันของตัวเองขึ้นมา เพื่อดำเนินการตัดสินใจ  
ปกป้องและดูแลผลประโยชน์ของชุมชนในระยะยาว

สำหรับความหมายของ "สถาบัน" นั้น สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา-  
มานุษยวิทยา<sup>30</sup> ของอุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายเป็น 2 นัย คือ

<sup>30</sup> อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา

(1) แบบอย่างพฤติกรรมที่มีระเบียบแบบแผน และปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เรียกว่าสถาบัน

(2) องค์การที่จัดตั้งขึ้น สถาบันในแง่นี้ก็คือน้องการนั้นเอง ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น ( Organized ) ถ้าไม่จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นก่อนสถาบันก็เกิดขึ้นไม่ได้ หรือสถาบันจะมีขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีองค์การรับรอง เป็นต้น

นอกจากนี้ "สถาบัน" ในความหมายทางสังคมวิทยายังมุ่งเน้นถึงสถาบันที่เป็นนามธรรมคือ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่กระทำกันมาจนเคยชิน และเป็นที่ยอมรับกันในสังคม ซึ่งลักษณะทั่วไปของสถาบันนอกจากจะเป็นไปตามนิยามดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีลักษณะเฉพาะอีก 4 ประการ คือ

(1) สถาบันมีชีวิตยืนยาวไม่สิ้นสุด องค์การอาจแตกสลายได้ แต่สถาบันจะมีความยั่งยืน

(2) ปฏิบัติอยู่ในวงกว้างมีใช้เฉพาะกลุ่ม

(3) ดำรงอยู่และถือปฏิบัติในทุกชั้นของสังคมอย่างเสมอภาคจะลดหย่อนกว่ากันบ้างก็น้อยที่สุด ระบบทั้งหลายของสถาบันยอมให้ผลต่อชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

(4) มีความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ มีลักษณะที่สัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน มีผลต่อคนทุกคนและส่วนรวม

ในทางสังคมวิทยาถือว่าสถาบันเป็นปทัสถานทางสังคมอย่างหนึ่งด้วย

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณาชนาการชาวในฐานะที่เป็นองค์กรในชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อกำเนินบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน และจะพยายามพิจารณาการชาวว่าในการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในชุมชนนั้นมีความเข้มแข็ง และมีความเป็นสถาบันมากน้อยเพียงใดและจะสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวนำของการเปลี่ยนแปลงในสังคม ( Change Agents ) ได้มากน้อยและยาวนานเพียงใดซึ่งจะต้องพิจารณาจาก

1) การยอมรับของประชาชนในชุมชน ว่า กลุ่มหรือสถาบันดังกล่าว สามารถระดมความร่วมมือของชาวบ้านได้มากน้อยเพียงใด ประชาชนสามารถเข้ามา มีส่วนร่วมในการ เลือกรื้อถอนและการดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด

2) ความสามารถในการปรับตัวของสถาบัน ว่า กลุ่มหรือสถาบันที่ถูกสร้างขึ้น สามารถปรับตัวอยู่ในสถานการณ์ที่แปร เปลี่ยนไป ได้มากน้อยเพียงใด และมีความ สืบเนื่องขนาดใด

3) ความเป็นเอกภาพ ( Unity ) ของกลุ่มหรือสถาบัน ว่า มีความ เป็นกลุ่มก้อนเพียงใด มีความรักและผูกพันสามารถรวมตัวกัน ได้มากน้อยเพียงใด

4) ความเป็นอิสระ ว่า กลุ่มหรือสถาบันดังกล่าว ความเป็นตัวของ ตัวเองมากน้อยเพียงใด ขึ้นต่อกับหรืออยู่ภายใต้การครอบงำจากบุคคลหรือองค์การ ภายนอกชุมชนมากน้อยเพียงใด

5) อำนาจในการตัดสินใจ โดยพิจารณาว่า กลุ่มหรือสถาบันชุมชนที่ ถูกสร้างขึ้นนั้น ใคร เป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจและการตัดสินใจแต่ละครั้งสามารถ แทนผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใด และผู้ใด

กล่าวโดยสรุปก็คือ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษายภาพขององค์การ อาสาสมัคร เอกชน ในการสร้างสถาบันเกษตรกร เพื่อการพัฒนา โดยคุณวุฒิศึกษา เรื่อง ชนاعاتร้าวขององค์การอนุเคราะห์เด็ก จังหวัดขอนแก่น เปรียบเทียบกับ ชนاعاتร้าวของกรมการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ โดยมีพื้นฐานของเค้าโครงความคิดที่กล่าว มาแล้วข้างต้น ทั้งเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดเรื่องการสร้าง สถาบันชุมชน เป็นพื้นฐานสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติงานดังกล่าว