

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2533

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบท

ประทาน คงฤทธิศึกษากร*

1. ความนำ

ในบทนำนี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยลำดับถึงมูลเหตุจูงใจในการศึกษาวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท” รวมตลอดถึงการอธิบายขอบเขตและวิธีการวิจัยด้วย

1.1 มูลเหตุจูงใจในการศึกษาวิจัย

การพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นที่ทราบดีว่า รัฐบาลได้มีความมุ่งประสงค์ที่จะให้โครงการหรือการดำเนินการทั้งหลายในการพัฒนาชนบทนั้นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด และในการนี้ถึงกับได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่จะริเริ่มหรือกลั่นกรองความต้องการออกมาเป็นแผน หรือโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบท

อย่างไรก็ดี ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่ถูกต้อง คือเป็นเรื่องที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมอันสำคัญในการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมที่สำคัญก็จะต้องเป็นไปในลักษณะของการรู้จักคิด มีความริเริ่ม การรู้ถึงเหตุถึงผลนั้น ๆ ที่จะเกิดขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว และเมื่อคิดหรือมีความต้องการแล้วก็ต้องคำนึงถึงกลไกในการตัดสินใจว่าเสียงข้างมาก (majority) มีความสำคัญ ไม่ใช่ต่างคนต่างคิด จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการทำงานร่วมกันในระบอบประชาธิปไตย ใช้เหตุผล

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ใช้หลักการปกครองตามเสียงข้างมาก มีการยอมรับ และเมื่อเป็นดังนี้คำว่าการมีส่วนร่วม หรือการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ก็จะต้องเป็นการเริ่มตั้งแต่ประชาชน มีความรู้ ความเข้าใจ รู้จักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ก็ต้องร่วมกันคิดร่วมกันทำได้นับ ตั้งแต่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนหรือโครงการต่าง ๆ ได้นั้นเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยลักษณะดังกล่าวนี้ก็ต้องมีองค์กรรองรับ เพื่อให้การ ดำเนินการในลักษณะของการมีส่วนร่วมต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม เป็นการ ยอมรับ และเกิดเป็นผลขึ้นมาได้อย่างจริงจัง และไม่เพียงแต่เท่านั้น การมีส่วนร่วมของ ประชาชนก็ยังคงมีอยู่ต่อไปในรูปของการควบคุมการดำเนินงานด้วย

จากความสำคัญของการที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการ พัฒนาชนบท และการดำเนินงานนี้จะต้องใช้องค์กรทางการเมืองการปกครองในระดับ ท้องถิ่นซึ่งได้แก่สภาตำบล ทั้งสภาตำบล และบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการ พัฒนาชนบทนี้ นับเป็นเวลา 20 ปีมาแล้ว ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันเสมอมาว่าสภาตำบล ยังไม่มีขีดความสามารถในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ยังไม่สามารถที่จะริเริ่มหรือ เขียนโครงการขึ้นได้โดยตนเอง ต้องให้ข้าราชการเป็นฝ่ายนำหรือช่วยทำโครงการให้ หรือ แม้แต่มีโครงการแล้ว โครงการเหล่านั้นในบางครั้งก็ได้ถูกนำมาใช้ หรือในบางกรณีมี ปัญหาว่าโครงการพัฒนาชนบทที่จังหวัดหรือกลไกอื่นมิใช่สภาตำบลเสนอโครงการไปสู่ ตำบล ทั้งสภาตำบลก็เป็นโครงการที่มีได้อยู่ในความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ข้อวิจารณ์ยังมีอยู่ตลอดเวลาว่า การพัฒนาชนบทนั้นอุปสรรคอันสำคัญคือ ประชาชนยังไม่มีบทบาทหรือไม่มีความสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งคำกล่าว เชิงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งหมดนี้ ดูจะสวนทางกับนโยบายและความต้องการของรัฐบาลที่มีความ ประสงค์จะให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลัก ที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนด โครงการในการพัฒนาชนบทให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงมีความปรารถนาที่จะทำการศึกษาวิจัยให้ได้ผลต้องแท้ แน่นอนว่าเป็นเพราะเหตุใดประชาชนจึงมิได้มีส่วนร่วม หรือสภาตำบลไม่มีศักยภาพ (Po- tentiality) หรือขีดความสามารถในการริเริ่มต่อการกำหนดนโยบายและจัดทำโครงการของ งานขึ้นมา ตลอดจนควบคุมสอดส่องให้การดำเนินงานการพัฒนาชนบทได้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

จากมูลเหตุจูงใจในการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาแล้ว จึงกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการวิจัยได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับศักยภาพและขีดความสามารถของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท
2. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบท ว่ามีปัญหาหรือข้อขัดข้องอย่างไรในลักษณะคุณภาพของประชากรต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง (political participation)
3. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเพื่อจะได้นำมาปรับปรุงการพัฒนาชนบทของไทยที่จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนอันสำคัญในการมีส่วนร่วม (participation) ได้ ตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

1.3 วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท” นี้จะเป็นไปในลักษณะของการผสมผสานงานวิจัยในรูปการวิจัยสนาม (field research) กับการวิจัยเอกสาร (documentary research) ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นการวิจัยสนามนั้น โดยที่ผู้วิจัยได้ใช้การออกไปสังเกตการณ์ (observation) สภาพความเป็นอยู่ ทัศนคติ ตลอดจนขีดความสามารถต่าง ๆ ของประชาชนในชนบท (rural area) ต่อการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) กับการวิจัยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการทบทวนวรรณกรรม หรือข้อเขียน (review of literature) ผลงานวิจัย การสัมมนาต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเป็นหลัก

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท” นี้อาจกล่าวได้ว่าจะมีประโยชน์ที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

- 1.4.1 เป็นผลโดยตรงต่อการปรับปรุงวิธีการในการพัฒนาชนบทของไทยที่ใช้องค์กรสภาตำบลเป็นหลัก
- 1.4.2 เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อการสอนในสาขาวิชาการพัฒนาชนบท

เพราะผู้วิจัยเห็นว่า การสอนในสาขาวิชาการพัฒนาชนบทนั้นควรมีการศึกษาวิจัยด้วยตัวของผู้ที่ทำการสอนเองแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งประโยชน์ในการเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด

1.4.3 เมื่อผลประจักษ์ตามข้อ 1 และข้อ 2 นั้นแล้วประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงก็คือประโยชน์ต่อการเรียน หรือการศึกษาค้นคว้าของนักศึกษาในสาขาวิชาการพัฒนาชนบทและผู้ที่สนใจเรื่องการพัฒนาชนบทได้ดีต่อไป

1.5 การเสนอเรื่อง

เพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยลำดับ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งเป็นบทต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันโดยตลอด เพื่อเข้าใจถึงทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบท สภาพปัญหาของสังคมไทยในชนบท นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อเสนอแนะซึ่งจัดเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ : ความทั่วไป
 - บทที่ 2 แนวความคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับสังคมไทย
 - บทที่ 3 การพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล
 - บทที่ 4 บทบาทของประชาชนในการพัฒนาชนบท
- และ
- บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ

2. แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับสังคมไทย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมืองการปกครอง และจะได้คลุ่ถึงทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบท เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทต่อไป

2.1 ลักษณะทั่วไปของชนบทไทยกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชนนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทอันสำคัญในการที่จะ

ต้องมีส่วนร่วม หรือเข้ามีส่วนร่วม

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวกันในทางทฤษฎีว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องมีส่วนร่วมนั้นมีปัจจัยที่สำคัญที่ควรพิจารณาอย่างน้อย 2 ปัจจัย คือ

- (1) ศักยภาพหรือขีดความสามารถของประชาชน
- (2) สถาบันทางการเมืองหรือระบบการเมืองเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม

เพียงใด

(1) ศักยภาพและขีดความสามารถของประชาชน

เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นสำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องที่น่าจะพิจารณาถึงสภาพสังคมเสียก่อน เพราะสังคมไทยเป็นสังคมเกษตร และลักษณะสำคัญโดยทั่วไปเป็นสังคมชนบท เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นพื้นที่เกษตร พื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็น การเกษตรนี้ ประชาชนก็จะอยู่ในเขตพื้นที่ชนบทนั่นเอง

พื้นที่ชนบทหรือเขตชนบท (Rural area) นั้น โดยคำจำกัดความก็ขยายความว่าเป็นเขตพื้นที่ที่มีความเป็นอยู่แบบบ้านนอก ซึ่งก็คงอธิบายต่อไปได้ว่าชีวิตของคนบ้านนอก ก็ย่อมห่างไกลความเจริญ มีวิถีชีวิตโดดเด่นด้วยธรรมชาติ อาชีพส่วนใหญ่ทำการเกษตร มีเวลาว่างมาก ความเป็นอยู่ง่าย ๆ และเรียบง่าย ทั้งนี้ อาจมีลักษณะประกอบดังนี้ คือ¹

- (1) ชนบทจะเป็นเขตพื้นที่ที่ห่างไกลออกไปจากตัวเมือง
- (2) ชนบทจะเป็นเขตพื้นที่ที่มีการทำมาหากินด้วยการเกษตรเป็นหลัก การเกษตรดังกล่าวนี้หมายถึงการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์
- (3) ชนบทเป็นเขตพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น การตั้งบ้านเรือนจะอยู่เป็นกลุ่ม ๆ กระจุกกระจายห่างกัน

เมื่อได้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของชนบทแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะได้ศึกษาถึงลักษณะของสังคมไทยในชนบทมีความเป็นอยู่ของคนไทยในชนบท ซึ่งจะทำให้ทราบถึงพฤติกรรมได้ ทั้งนี้ ลักษณะของสังคมไทยในชนบทจะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้²

- (1) การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของคนไทยในชนบทจะอยู่เป็นกลุ่ม เป็นพวก อยู่รวมกันเป็นกระจุก ๆ ในแต่ละหมู่บ้านแต่ละกลุ่มมักห่างไกลกัน

การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของสังคมไทยในชนบท จะเห็นได้ว่าเป็นแบบรวมญาติ

คือ จะปลูกบ้านติดต่อกันมีลูกมีหลานก็จะอยู่ร่วมกันในบริเวณเดียวกันใกล้ ๆ กัน

(2) ลักษณะครอบครัวของสังคมไทยในชนบทจึงมักเป็นครอบครัวใหญ่ อยู่รวมกันมีลูก มีหลานก็อยู่ด้วยกัน ไม่ใคร่แตกแยกกัน ครอบครัวจึงเป็นสถาบันที่สำคัญของชนบทสมาชิกครอบครัวมีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิด

(3) ลักษณะสังคมไทยในชนบท จึงมีความสัมพันธ์กันเสมือนญาติ มีความคุ้นเคยกันดีรู้จักกันดี เข้าทำนองรู้จักกันหัวบ้านท้ายบ้าน รู้จักกันดีว่าใครเป็นลูกหลานใครคบหาสมาคมกันได้เป็นอย่างดีไว้นใจ

(4) สังคมไทยในชนบทยึดมั่นในจารีตประเพณี ถือว่าประเพณีเป็นสิ่งที่เคร่งครัดใครไม่ปฏิบัติตามมักได้รับการดูถูกเหยียดหยาม

นอกจากยึดมั่นในจารีตประเพณีแล้ว สังคมไทยในชนบท ยังนับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เชื่อในภูตผีปีศาจ เชื่อโชคลาง และเชื่อถือในเรื่องของบุญกรรม

(5) สังคมไทยในชนบทรักความเป็นไท รักอิสระเสรี ไม่นิยมเอากลุ่มของตนไปรวมกับกลุ่มอื่น การจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ในชนบทจึงประสบกับปัญหาอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม การทำอะไรหรือการให้ความร่วมมือต่อส่วนรวมแล้วคนไทยในชนบทก็จะเอื้อเฟื้อ ให้ความร่วมมือดี ช่วยเหลือดี สังเกตได้จากการทำบุญ การไปวัดเป็นต้น

(6) สังคมไทยในชนบทยึดมั่นในตัวบุคคล ให้ความเคารพนับถือในผู้มีอำนาจผู้มีอาวุโส มีความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์ ความกตัญญูรู้คุณ

(7) สังคมไทยในชนบทไม่มีใครมีความแตกต่างกันในชีวิตฐานะ เพราะอาชีพหรือการดำรงชีวิต มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือการทำนาก็ทำนาเหมือนกัน ชีวิตความเป็นอยู่คล้ายกัน

(8) วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในสังคมชนบทเป็นชีวิตที่มีความอดทนทำงานหนัก มีชีวิตอยู่กับธรรมชาติ มีความเป็นอยู่ง่าย ๆ และเรียบง่าย ตามธรรมชาติ

จากลักษณะดังกล่าวมาทั้งหมดนี้โดยสรุป คนไทยในชนบทก็คือคนที่จะมีโอกาสในการศึกษาน้อย ผิดกับคนในเมือง หรือสังคมเมือง ทั้งนี้เพราะความยากจน การทำมาหากินไม่เอื้ออำนวยให้ที่จะเข้าเล่าเรียนได้ตามปกติวิสัย และไม่เพียงแต่เท่านั้น กล่าวได้ว่าการปล่อยปละละเลย การไม่ผูกกระตุ้นเตือน หรือการติดตามเร่งรัดให้เข้าเรียนได้อย่างทั่วถึงจึงเป็นเหตุให้โอกาสการศึกษาเล่าเรียนของคนในชนบทน้อยกว่าคนในเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มพูนความรู้อื่น ๆ ก็กล่าวได้ว่าเป็นไปได้โดยยากเพราะ การที่จะมีโอกาสอ่านหนังสือพิมพ์ก็น้อย การได้รับข่าวสารเหตุการณ์บ้านเมืองต่าง ๆ ก็เป็นเรื่องที่นับได้ว่าขาดแคลน ประกอบกับฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจน รายได้น้อยเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ชาวชนบทส่วนใหญ่ไม่สามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นชนชั้นกลาง (Middle class) ของประเทศได้และการที่ไม่สามารถเป็นชนชั้นกลางของประเทศได้นี้ จะเป็นสาเหตุเชื่อมโยงไปสู่ภาวะของการที่จะทำให้คนชนบทไม่กระตือรือร้น หรือไม่มีใครจะได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการแสดงความคิดเห็น การใช้สิทธิเลือกตั้งในแบบพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตัวของตัวเองจะน้อย หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้นี้ นอกจากนี้โอกาสจะเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองอันเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมด้วย

(2) ระบบการเมืองในชนบทกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กล่าวในด้านระบบการเมืองในชนบทแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า การที่ประชาชนในชนบทจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็นับว่าเป็นไปได้โดยยาก หรือถ้าจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะของการเสนอความคิด การตกลงใจ ในรูปของแผนหรือโครงการที่จะอาศัยสภาพตำบลเป็นสถาบันของการปกครองระดับพื้นฐาน ประชาชนในชนบทก็แทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจังแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชนไม่มีความรู้ ไม่มีผลประโยชน์ ตลอดจนไม่มีความเข้าใจ หรือไม่มีความเคยชินแต่อย่างใดในการมีส่วนร่วมเชิงการเมืองเลย แต่จะมีส่วนร่วมได้ก็แต่เพียงสภาพชนบททั่วไปนี้เป็นไปด้วยความเอื้อเฟื้อใจบุญทางการเมืองหรือทางราชการขอให้ช่วยอะไร เป็นการช่วยด้วยน้ำใจ หรือแรงกายของชาวชนบทไทยให้ได้ช่วยได้ หรือเข้ามีส่วนร่วมนั้น ๆ ได้ แต่การพัฒนาชนบทโดยประชาชนเป็นเจ้าของการพัฒนาหรือโครงการในการพัฒนาต่าง ๆ ต้องออกมาจากความตักตวงความต้องการเป็นไปโดยเสียงข้างมาก (Majority) ช่วยกันคิด ช่วยกันกำหนดปัญหา ดูจะเป็นของยากอยู่ไม่ใช่ นัยสำหรับชาวชนบทไทย ดังนั้น จะเอาทฤษฎีหรือความต้องการที่เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วม ในลักษณะของการเมืองการปกครอง ดูจะเป็นปัญหา

การที่ประชาชนขาดความคุ้นเคย หรือไม่ค่อยจะได้มีบทบาทในทางการเมืองนั้น ก่อนอื่นควรสำรวจดูว่าประชาชนในชนบทมีผลประโยชน์ (interest) อะไรที่ประชาชน

จะพิทักษ์รักษาหรือจะหันหน้าเข้าหากันจัดตั้งเป็นกลุ่ม (group) ก็เห็นจะต้องกล่าวว่าไม่มีพื้นฐานอะไรเลยเข้ามาสนับสนุน แม้แต่การจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์แท้ ๆ ในประเทศไทย สำหรับชาวนาก็ยังมีปัญหาคือจัดตั้งไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่ประชาชนในชนบทจะต้องมีกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะเป็นไปได้โดยยากเพราะประชาชนฐานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้กลุ่มผลประโยชน์ก็จะไปตกอยู่กับพ่อค้านายทุนเป็นสำคัญ

นอกเหนือจากการรวมกลุ่มเป็นปัญหาทำไม่ได้ และยังผลให้การฉีกกำลัง การรู้จักคิด การรู้จักรักษาผลประโยชน์ ย่อมยากที่จะเกิดขึ้น เรื่องต่อไปก็คือ พรรคการเมืองซึ่งจะพบว่าชาวชนบทแทบจะไม่ได้ทราบหรือมีบทบาทในพรรคการเมืองอะไรเลย นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยไม่มีสาขาพรรคการเมืองหยั่งรากลึกลงไปถึงตำบล หมู่บ้าน และกล่าวได้ว่าชาวชนบทตามตำบล หมู่บ้านต่าง ๆ ไม่มีฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริงเพียงเรื่องพรรคการเมืองเรื่องเดียวกันก็เห็นได้แล้วว่า ประชาชนไม่มีความเคยชินไม่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงสถาบันหรือส่วนทางการเมืองการปกครอง ก็อาจจะเป็นการจัดตั้งหรือการริเริ่มโดยความหวังดีของทางราชการ มากกว่าเป็นไปโดยความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการหมู่บ้าน รวมตลอดจนถึงสภาตำบล เป็นเรื่องที่เป็นนโยบายหรือความหวังดีของทางราชการ แต่ประชาชนก็คงจะนึกได้และเห็นไปว่าเป็นสถาบันที่จะทดลอง หรือเป็นสถาบันที่ทางราชการรับผิดชอบมากกว่าประชาชน หรือชาวชนบทพึงรับผิดชอบด้วยตัวของตัวเอง ประชาชนจึงมีแต่ความเคยชินที่จะอยู่อย่างสงบ นิ่งเฉย เป็นผู้ตามมากกว่านำ โดยเฉพาะจะยินดีทำตามราชการหรือข้าราชการนั่นเอง

จากลักษณะของศักยภาพหรือขีดความสามารถของประชาชนในชนบท ที่เป็นอยู่ในสังคมไทย กับสถาบันทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้น เป็นแต่เพียงโครงสร้างหรือสถาบันที่มีขึ้นเป็นแบบพิธีมากกว่าการที่ประชาชนจะรับเอาหรือเข้าไปมีบทบาทได้นี้ จึงเห็นได้ว่าการที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในเรื่องการพัฒนาชนบท จึงเป็นสิ่งที่หวังให้เป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้ยาก

2.2 วิธีการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไป

เมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) แล้วก็ควร

จะได้ศึกษาว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้ทำได้อย่างไร หรือทำได้โดยวิธีใด เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์กับบทบาทหรือการที่ประชาชนในชนบทไทยจะพอทำได้หรือไม่ หรือทำได้มากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่ภาพรวมของบทบาทของประชาชนไทยในชนบทที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อไป

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามแนวความคิดของ Cummings and David Wise นั้น สามารถกระทำได้ในลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ³

(1) การเลือกตั้ง (Election)

การเลือกตั้งนี้ หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยการสมัครรับเลือกตั้ง และการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Vote) เท่ากับเป็นการแสดงถึงสิทธิของประชาชนที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจ หรือเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนทางการเมือง ตลอดจนโอกาสที่ตนจะเสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองเสียเอง

(2) การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (Political Party)

การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เท่ากับเป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ได้มีสิทธิมีเสียงอันสำคัญที่จะกำหนดนโยบายทางการเมืองร่วมกัน ตลอดจนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ด้วยการควบคุมและตัดสินใจแก้ปัญหาาร่วมกัน มิใช่การเมืองเป็นเรื่องของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และทำให้การเมืองเป็นของประชาชนทุกคน

(3) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ (Public Opinion)

การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะนี้ เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ การวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ในทางการเมือง อาจจะกระทำได้โดยวิธีการพูด การเขียน โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือการพูดต่อสาธารณะก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นวิธีการที่ประชาชนจะได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

(4) การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์นี้จะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลหรือคนที่มีอาชีพ หรือผลประโยชน์

ร่วมกันมารวมตัวกันกำหนดนโยบายและรักษาผลประโยชน์ของตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเสนอความคิดเห็น การติดต่อขอรับรองต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ ตลอดจนคัดค้านหรือแสดงการต่อรองในประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ต่าง ๆ

(5) การแสดงออกด้วยการกระทำ (Direct Action)

การแสดงออกด้วยการกระทำนี้เท่ากับเป็นการบ่งชี้ถึงความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดของประชาชน ที่มีต่อประเด็นสาธารณะหรือประเด็นของการเมือง (Political Issue) อาจจะเป็นการคัดค้าน หรือการสนับสนุนการกระทำของรัฐบาลเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และการกระทำนั้น ๆ ก็อาจทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-ins) และการเดิน (Marching) เป็นต้น

จากลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมตามที่ได้กล่าวมานี้ หากจะพิจารณาถึงบทบาทของประชาชนในชนบทแล้ว ก็รู้สึกเป็นที่น่าเห็นใจ หรือเป็นที่น่าห่วงใยว่า คงจะไม่เข้ากับลักษณะนิสัยของคนไทยในชนบท เพราะปัญหาของความไม่เคยชินต่อระบบการเมืองที่จะไปเรียกร้องต้องการ หรืออาจเป็นด้วยความไม่รู้ ความยากจน ห่างพินจากผลประโยชน์ ก็เลยไม่สู้จะเห็นความสำคัญของบทบาทเหล่านี้ได้ จะมีบ้างก็อาจจะเป็นเรื่องของการกระทำ ซึ่งสุดแต่แก่กลุ่มผู้นำหรือบทบาทของผู้ในระดับต่าง ๆ แม้แต่ผู้นำท้องถิ่น (Local leader) ต้องการอะไร ขอให้ทำอะไร ประชาชนในฐานะกลุ่ม (Group) เหมือนกัน แต่เป็นกลุ่มผู้ตาม (Followers) ก็ยินดีทำตาม ดังนั้น การกระทำใดๆ ในสังคมไทย หรือแม้แต่ในส่วนการพัฒนาชนบท ผู้นำ ข้าราชการ จึงจะต้องเป็นแกนสำคัญในการรับผิดชอบมากกว่าจะไปยึดเยียดให้ประชาชน

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

ในการพัฒนาชนบทนั้น จริงอยู่อาจจะไม่ใช่กรรมวิธีของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยแท้จริงก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาชนบทนั้น อย่างน้อยก็มีเนื้อหาสาระที่ประชาชนควรจะทำ และการกระทำนั้น ๆ เป็นไปได้เพียงใดหรือไม่ก็อธิบายได้ดังต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทตามแนวความคิดของ Norman Uphoff กล่าวว่ามีส่วนสำคัญดังนี้คือ⁴

- (1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความต้องการและการตัดสินใจ
- (2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- (3) การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือเป็นการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

- (4) การมีส่วนร่วมที่จะควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนเข้าไปแก้ปัญหา

จากลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามทฤษฎีหรือแนวความคิดที่กล่าวมานี้ พอเป็นที่รับฟังได้ว่า น่าจะเป็นไปได้ในการพัฒนาชนบทที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปได้ และทำให้การพัฒนาชนบทประสบความสำเร็จ แต่วิธีการดังกล่าวมานี้ ก็ย่อมขึ้นกับนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล และข้าราชการจะมีวิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพหรือศักยภาพของประชาชน ให้มีขีดความสามารถที่จะรู้จักคุณค่าของการกำหนดความต้องการร่วมกัน รู้จักปัญหาในท้องถิ่นของตน รู้จักจะร่วมมือร่วมใจกันแก้ปัญหาได้อย่างไรเป็นสำคัญ นี่ก็หมายความว่า รัฐบาลหรือทางราชการต้องเป็นพี่เลี้ยงอีกเช่นเดียวกัน ไม่ใช่การพัฒนาชนบทที่ยัดเยียดให้ประชาชนคิด ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ก็เป็นไปในลักษณะแบบพิธีมากกว่าความต้องการที่จะให้เกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นในบทต่อไป

3. การพัฒนาชนบทตามนโยบายรัฐบาล

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการพัฒนาชนบทตามนโยบายรัฐบาลว่า มีวัตถุประสงค์และนโยบายในการดำเนินการอย่างไร และการพัฒนาชนบทนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายที่ให้สภาพตำบล ซึ่งเป็นกลไกในการที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั้น ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนา และสภาพตำบลมีลักษณะสาระที่สำคัญอย่างไรต่อไป

3.1 การพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบท (rural development) นั้น ความจริงแล้วก็เป็นเรื่องโดยตรงของการพัฒนาประเทศ (national development) นั้นเอง เพราะการพัฒนาประเทศก็ต้องครอบคลุมทั้งเรื่องของการพัฒนาเมือง (urban development) และการพัฒนาชนบท (rural

development) แต่การพัฒนาชนบทจะเป็นเรื่องสำคัญของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่มากที่จะต้องเร่งรัดจัดการเป็นพิเศษ เพื่อให้ชนบทซึ่งเป็นเขตพื้นที่ส่วนใหญ่และมีประชากรเป็นจำนวนมากของประเทศ อาศัยอยู่ในเขตชนบทเป็นหลักสำคัญ และคนหรือประชาชนที่อยู่ในชนบทเหล่านี้ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนแต่มีปัญหาทั้งสิ้นคือ ประสบกับความยากไร้ ความไม่ทันโลก ไม่ได้รับการศึกษา การดำรงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ ทำให้เกิดปัญหาที่ติดตามมาของสังคมอันเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้น แนวทางหรือการใช้นโยบายการพัฒนาชนบทจึงเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองการปกครองประเทศ

การพัฒนาชนบทนั้น ธนาคาร โลกได้ให้คำจำกัดความค่อนข้างกะทัดรัดว่า หมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้วิถีชีวิตความยากจนของคนชนบท ให้สามารถมีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น และฮาร์บิสัน (Harbison) ให้ความเห็นว่าการพัฒนาชนบทก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมดั้งเดิมที่มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่อันชบเซา ไปสู่ระบบสังคมใหม่ที่มีชีวิตชีวาด้วยเศรษฐกิจความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งโดยนัยของคำจำกัดความดังกล่าวมาก็พอจะสรุปได้ว่าการพัฒนาชนบทก็คือ “ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า หรือต่ำด้อยทั้งในส่วนรวมในส่วนบุคคล ไปสู่วิถีชีวิตที่ดีขึ้น มีอาชีพ มีรายได้ มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งในส่วนรวมและส่วนบุคคล ”

การพัฒนาชนบทนั้น มีประเด็นหรือสาระสำคัญ ซึ่ง ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ได้ให้ความเห็นพอสรุปได้ดังนี้คือ⁵

- (1) มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ของคนในชนบท โดยเฉพาะเกษตรกรให้ดีขึ้น
- (2) มีลักษณะเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน
- (3) มีลักษณะเป็นการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ตามแนวทางที่ชุมชนนั้นต้องการ ในกรณีทางราชการต้องเป็นผู้กระตุ้น หรือเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดมีความคิดริเริ่มและให้ความร่วมมือ
- (4) มีลักษณะเป็นการใช้ทรัพยากร คน วัสดุของชุมชนนั้น ๆ ให้มาก พร้อมทั้งรับความช่วยเหลือจากรัฐ เอกชน หรือองค์กรอาสาสมัครอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ตามแนวความคิดเห็นของ นายไพรัตน์ เตชะรินทร์ ดังกล่าวนี้นี้ ก็พอจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชุมชนที่สำคัญนั้นต้องเป็นการพัฒนาชนบทไปตามความคิดริเริ่ม หรือความต้องการของคนในชนบทเป็นหลัก และในเรื่องนี้ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ให้ความเห็นว่า⁶

- (1) การพัฒนาชนบทนั้นเป็นงานที่ต้องเน้นการปฏิบัติจริงในพื้นที่เป้าหมาย
- (2) พื้นที่เป้าหมายดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่กันดาร ห่างไกลจากการติดต่อกับชุมชนภายนอก
- (3) การพัฒนาชนบทเป็นงานที่สำเร็จได้โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของคนหลายฝ่ายด้วยกัน
- (4) ผู้ปฏิบัติงานการพัฒนาชนบทต้องใช้บารมี หรือความสามารถเฉพาะตัวสูงเพื่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
- (5) การพัฒนาชนบทอาศัยความผูกพันที่มีต่อท้องถิ่นและชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ

จากคำจำกัดความในเรื่องการพัฒนาชนบทดังกล่าวมานี้ โดยสรุปก็จะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทจะต้องเกิดขึ้นจากความเข้าใจในปัญหาที่จะได้นำมาซึ่งการกำหนดความต้องการ เพื่อความร่วมมือร่วมใจของคนในชนบทที่จะให้ได้มาในสิ่งนั้น ๆ และการพัฒนาชนบทซึ่งในสาระสำคัญแล้วรัฐบาลหรือทางราชการนั่นเอง ควรจะต้องมีส่วนอันสำคัญในการประดับประดอง หรือตอบสนองให้ความต้องการของชนบทนั้นให้จงได้ การเห็นความสำคัญหรือการที่จะเกิดความเข้าใจ การร่วมมือของประชาชนซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้

เมื่อเป็นเช่นนั้นงานพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยั้งต้องพัฒนาตัวคนคือพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชนบท งานที่ต้องพัฒนาศักยภาพหรือขีดความสามารถของคนในชนบท และที่สำคัญก็คือการให้ความสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ⁷

3.2 ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบท

อนึ่ง เพื่อความเข้าใจในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบทนั้น จะเห็นได้ว่ามีทฤษฎีที่สำคัญในการพัฒนาชนบทที่ ฌีรัฐพล ชันธไชย กล่าวว่ามี 6 ประการ คือ⁸

(1) แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนา (Rural development as agricultural development)

การพัฒนาชนบทแบบนี้ ยึดหลักเศรษฐกิจชนบทคือเศรษฐกิจการเกษตร เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกรที่มีรายได้ดี แต่กลับปรากฏว่าเกษตรกรรายใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์เพราะนำเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้ และใช้เงินทุนมาก ส่วนเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดิน ไม่มีทุน เครื่องจักรกล ก็ยังคงยากจนเหมือนเดิม

(2) แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน (Rural development as community development)

การพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน ยึดหลักตัวแทนของรัฐบาลในระดับตำบล หมู่บ้าน ร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นและประชาชนกำหนดปัญหาความต้องการของท้องถิ่นเอง และรัฐบาลอาจช่วยเหลือกรณีท้องถิ่นขาดแคลนบ้าง แต่ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขความวิกฤติการณ์ด้านอาหาร (ในอินเดีย) ได้ ประกอบกับพัฒนากรไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ

(3) แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบบูรณาภาพหรือผสมผสาน (Integrated rural development)

โดยยึดหลักคล้ายกับการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน แตกต่างตรงที่พยายามพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้ผสมกลมกลืนพร้อม ๆ กัน หรือตามลำดับขั้นตอนอย่างผสมผสาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารอันเดียวกันและมีเป้าหมายพื้นที่พัฒนาแน่นอน ปรากฏว่ามีปัญหาคือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและกำลังคนเพราะต้องดำเนินพร้อมกันหลาย ๆ ด้าน และสับสนด้านการบริหารอีกด้วย ประกอบกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นยังให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยงานต้นสังกัดของตนในส่วนกลางมากกว่างานในระดับท้องถิ่น

(4) แนวความคิดของการพัฒนาชนบทแบบเน้นปัญหาความยากจน (Povertyfocussed rural development)

โดยยึดหลักว่าต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทอย่างชัดเจน มีการเน้นกำหนดเป้าหมาย แนวทางการแก้ปัญหาในความต้องการขั้นพื้นฐานของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทเพื่อปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มผู้ยากจนและงบประมาณ

(5) แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบของจีนแผ่นดินใหญ่ (The Chinese model of rural development)

โดยยึดหลักพัฒนา 3 ประการ ได้แก่

(1) ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาการเกษตรเท่ากับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม

(2) ส่วนกลางสนับสนุนให้มีสถาบันชนบทที่อิสระและขนาดพอเหมาะ

(3) มีระบบการทำงานร่วมกัน

(6) แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน

โดยยึดหลัก 5 ประการคือ

1) รัฐบาลต้องมีบทบาทมากขึ้นด้านเศรษฐกิจและสังคม

2) เป้าหมายของการพัฒนาอยู่ที่คนยากจน

3) ยึดพื้นที่เป้าหมายเป็นหลัก

4) มุ่งการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

5) ปรับทัศนคติของข้าราชการทุกระดับ

3.3 การจัดโครงสร้างในการทำการพัฒนาชนบท

จากทฤษฎีอันหลากหลายในการพัฒนาชนบทตามที่ได้กล่าวมานี้ พัฒนจากนโยบายของรัฐ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงหลังของแผนฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลของ ชพชฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เน้นถึงปัญหาความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขให้จงได้ และดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาชนบทจึงเน้นการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความยากจน และโดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) จะเป็นช่วงของการบริหารงานการพัฒนาชนบทที่สำคัญ ซึ่งก็ยึดนโยบายการพัฒนาชนบท ซึ่งสาระสำคัญของทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก ในเรื่องของวัตถุประสงค์นั้น การพัฒนาชนบทเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในชนบทที่

ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถช่วยตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม ประการที่สอง ในเรื่องของแนวทางการพัฒนาประกอบด้วยสาระสำคัญ

(1) ดำเนินการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง โดยยึดปัญหาในพื้นที่เป็นเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาต่อไป เพื่อแก้ปัญหาในส่วนที่เหลือจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เสร็จ ทั้งนี้ ในการวางแผนและการติดตามประเมินผลนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จะใช้ข้อมูลที่เป็นส่วนกลางร่วมกัน ซึ่งเป็นระบบข้อมูลที่ได้พัฒนาให้สมบูรณ์แล้ว

(2) เพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแก้ปัญหาในชนบท โดยขยายพื้นที่การพัฒนาออกไปนอกเขตพื้นที่ยากจน ให้ครอบคลุมในเขตปานกลางและเขตก้าวหน้าทั่วประเทศ โดยเน้นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ การผลิตและการตลาดครบวงจร ตลอดจนการกระจายเทคโนโลยี ทั้งนี้ การกำหนดภารกิจจะต้องตรงกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ จะต้องลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน พร้อมทั้งให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานหลักนั้น ๆ ไปพร้อมกันด้วย

(3) ปรับปรุงกลไกการบริหารพัฒนาชนบทให้มีการผนึกกำลังทุกฝ่าย เป็นระบบครบวงจรยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพภายใต้ระบบ กชช. สนับสนุนบทบาทของ กรจ. เพิ่มบทบาท กรอ.ภาค และ กรว. จังหวัดในการพัฒนาชนบท สนับสนุนโครงการของประชาชนและองค์กรประชาชน เช่น โครงการของสภาตำบล (กลช.) โครงการกองทุนพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ตลอดจนโครงการที่ดำเนินงานโดยประชาชนหรือความร่วมมือขององค์กรเอกชน

จากสาระสำคัญของทิศทางการพัฒนาชนบท และแนวทางไปสู่การปฏิบัติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจำกัดมีจุดสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังนี้⁹

(1) ชื่อแผน ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดจะแบ่งเป็น 2 แผนย่อยคือ แผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล) และแผนพัฒนาเมืองระดับจังหวัด (เขตเทศบาล สุขาภิบาล) ดังนั้น แผนพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. ที่เคยใช้ชื่อว่าแผนพัฒนาจังหวัด ต่อไปจะเรียกว่าแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด

(๒) การแบ่งหมวด ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 หมวดการพัฒนาชนบทจะมี

เพียง 2 หมวดคือ หมวดโครงการของภาครัฐบาลกับหมวดโครงการขององค์กรประชาชน/เอกชน โดยโครงการในภาครัฐบาลนั้นจะเพิ่มกระทรวงที่รับผิดชอบไปจากเดิม 1 กระทรวง คือ กระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนโครงการขององค์กรประชาชนนั้นจะประกอบด้วยโครงการ กสช. และโครงการขององค์กรเอกชนซึ่งโครงการ กสช. นั้น ยังคงลักษณะ พิเศษ กสช. ไว้ตามเดิม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรเงินให้สมทบ การอนุมัติโครงการ การเบิกจ่ายเงินและการติดตามผล เพียงแต่ใช้ปฏิทินจัดทำแผนร่วมกับระบบ กชช. โดยปรับขั้นตอนและระยะเวลาการเสนอโครงการให้พร้อมทั้ง กชช. และใช้แบบฟอร์ม กชช. เสนอชื่อโครงการในขั้นแรก ส่วนอำนาจในการอนุมัติโครงการ กสช. ยังคงอยู่ในระดับจังหวัด สำหรับโครงการของเอกชนนั้น ในระยะเริ่มต้นของแผนฯ ฉบับที่ 6 นี้ อาจจะยังไม่มีโครงการในหมวดนี้มากนัก แต่ก็ตั้งเป็นหลักการว่าจังหวัดสามารถจะทำโครงการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด โดยการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรเอกชนได้ หรือจังหวัดสามารถเสนอโครงการเพื่อขอการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรเอกชนในระดับชาติได้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานประสานแผน

ส่วนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งอยู่ในหมวดพัฒนาแหล่งน้ำ (เดิม) นั้น ในปี 2530 จะไม่มีหมวดนี้ จะสลายไปอยู่ในหมวดโครงการภาครัฐบาลแยกตามแต่ละกระทรวง ดังนั้น ในการจัดทำโครงการจังหวัดจะต้องแยกโครงการแหล่งน้ำที่เสนอขอสนับสนุนงบประมาณของแต่ละกรมเจ้าของงบประมาณรวบรวมเป็นรายกระทรวง แล้วผนวกไว้ส่วนท้ายของโครงการปกติของแต่ละกระทรวง

(3) แบบบัญชีโครงการเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 จึงได้ยุบแบบบัญชีโครงการ ซึ่งมีมากมายหลายแบบ อันได้แก่แบบ กชช. หมายเลขต่าง ๆ แบบ พน ให้เหลือเพียงแบบเดียวโดยจะใช้ประโยชน์ได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผน

(4) การจัดส่งแผนฯ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จังหวัดจะจัดส่งแผนพัฒนาจังหวัดให้ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นผู้ประสานแผนงานและโครงการในส่วนกลางลำพังในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่หากกระทรวงจะมีบทบาทในการประสานแผนและโครงการภายในกระทรวง ดังนั้นเมื่อจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดเสร็จแล้วให้ส่งแต่ละกระทรวงโดยตรง

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวทางในการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาลนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีองค์กรต่าง ๆ เพื่อรองรับนโยบายตลอดจนการจัดทำแผนหรือโครงการต่าง ๆ กล่าวคือ

3.3.1 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินี้มีชื่อเรียกโดยย่อว่า กชช. ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะกรรมการนี้มีศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของกชช. และคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่สำคัญคือกำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาชนบทตลอดจนกำหนดแผนงานโครงการและเป้าหมาย ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพัฒนาชนบทและแผนงานพัฒนาชนบทयाกจน

3.3.2 คณะกรรมการและอนุกรรมการระดับจังหวัด

ทุกจังหวัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กพจ. ซึ่งกพจ. ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกพจ. นี้มีหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนและแนวนโยบายการพัฒนาชนบทระดับชาติ ให้กพจ. ทุกจังหวัดมีคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด โดยเรียกย่อว่า ออกช. ประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ และ ออกช. นี้มีหน้าที่สำคัญคือวิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบทที่ กพอ.เสนอ เพื่อเสนอให้ กพจ.พิจารณาดำเนินการ

3.3.3 คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ

ทุกอำเภอจะมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ เรียกโดยย่อว่า กพอ. ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน

3.3.4 องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน

ให้สภาตำบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับตำบล โดย

(1) พิจารณาปัญหาที่ กพม. และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.เสนอและจัดทำเป็นโครงการเพื่อเสนอ กพอ. ดำเนินการ

(2) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามโครงการพัฒนาชนบทในเขตตำบล

(3) ดำเนินการอื่นตามแต่ กพย. มอบหมายในการนี้ทุกสภาตำบลจะมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบท เรียกโดยย่อว่า คปต. ซึ่งประกอบด้วย กำหนดท้องที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน เจ้าหน้าที่เกษตรประจำตำบล ถ้าไม่มีให้สภาตำบลแต่งตั้งจากอาสาสมัครเกษตรประจำตำบล สาธารณสุขประจำตำบล ครูที่ประจำอยู่ในตำบลซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน ราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญทางช่างซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน พัฒนาการประจำตำบล ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน ทั้งนี้ คปต. นี้จะมีหน้าที่ช่วยเหลือสภาตำบลในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งในด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการหมู่บ้านเรียกชื่อย่อว่า กม. หรือคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเรียกย่อว่า กพม. และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านอีกด้วย ซึ่งองค์การที่สองนี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรของประชาชน

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าสภาตำบลจะเป็นกลไกอันสำคัญในการพัฒนาชนบทระดับพื้นฐานที่สำคัญ และในการนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนและสภาตำบลในการพัฒนาชนบทย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

3.4 การจัดโครงสร้างและรูปแบบของสภาตำบล

สภาตำบลนั้นจัดได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐบาลมีความมุ่งหมายจะฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กล่าวได้ว่าสถาบันทางการเมืองระดับตำบล อันเป็นจุดเริ่มต้นของรากฐานการเมืองการปกครองของประเทศไทยนี้ ได้เกิดขึ้นโดยความริเริ่มของ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เมื่อปี 2499 ด้วยเจตนาที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอันสำคัญในการปกครองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นทุกตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล ทั้งนี้คณะกรรมการตำบลได้แก่

กำหนดทั้งที่เป็นประธาน และประกอบด้วยแพทย์ประจำตำบลและครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกและผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแต่งตั้ง ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง

ต่อมาในปี 2509 นโยบายของรัฐบาลมุ่งประสงค์ที่จะพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ให้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าด้วยกันเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลนี้ประกอบด้วย 1) กรรมการโดยตำแหน่งคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล 2) กรรมการโดยการคัดเลือกได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และ 3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง

ต่อมาในวันที่ 13 ธันวาคม 2525 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326¹⁰ กำหนดให้สภาตำบลประกอบด้วยกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท คือ¹¹

3.4.1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในหมู่บ้านของตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลนั้น

3.4.2 กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

นอกจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาการและให้มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องที่เป็นผู้เลือกแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งต่อไป

สภาตำบลนี้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ¹²

(1) บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาต่าง ๆ

กิจการใดก็ตามที่สภาตำบลเห็นว่าจะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ตำบลของตน สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่มแก้ไขตัดทอนหรือเปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล

(3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณสุข ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคือขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(4) เผยแพร่การดำเนินการพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

(5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิปกครองท้องถิ่นที่กำหนดสำหรับคณะกรรมการตำบล เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพของราษฎร เป็นต้น

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามแต่จะได้รับมอบหมาย โดยให้ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

สภาตำบลนั้นมีรายได้จากแหล่งที่มาของรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (2) เงินจากภาษีบำรุงท้องที่
- (3) เงินจากภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง
- (4) อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์
- (5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และ
- (6) เงินรายได้อื่นตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

สภาตำบลดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของจังหวัด ในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลักการของการปกครองตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังขาดอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง เพราะงบประมาณของสภาตำบลนั้นเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของสภาตำบล ภาระหน้าที่ของสภาตำบลที่จะต้อง มีบทบาทอันสำคัญในการพัฒนาชนบท แต่สภาตำบลยังขาดบุคลากรที่มีศักยภาพหรือขีด

ความสามารถที่จะจัดทำโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับคุณภาพของกรรมการสภาตำบลว่าจะเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านของตำบลนั้น ว่าจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากเพียงใด หากขาดบุคคลที่มีศักยภาพหรือขีดความสามารถแล้ว การมีส่วนร่วมในกิจการของสภาตำบลก็ย่อมเป็นที่น่าเป็นห่วงว่าไม่สามารถจะทำหน้าที่ได้ดีเท่าที่ควร

3.5 องค์กรอื่นที่สนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล

นอกเหนือจากสภาตำบลแล้ว ยังมีองค์การอื่นที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบทระดับตำบลด้วย คือคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกว่า คปต. คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือเรียกว่าหมู่บ้าน อพป.

คปต.นี้ ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 คปต. ประกอบด้วยกำนันท้องที่เป็นประธาน เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับตำบลในสังกัดกระทรวงหลักในการพัฒนาชนบทและประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน ร่วมกันเป็นคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาตำบลในการพัฒนาชนบท

นอกจาก คปต. แล้ว ยังมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายการปกครอง

(2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองคน

คณะกรรมการหมู่บ้านนี้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และจะมีคณะที่ปรึกษาซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ประกอบด้วยกรรมการสภาตำบล เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในระดับตำบลหรือหมู่บ้าน เช่น สารวัตรใหญ่ พัฒนาการ เกษตรตำบล ปลัดอำเภอ ครู และบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้ง

สำหรับคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. นั้น ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านเป็นกรรมการกลาง ถ้าเป็นหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นกำนันด้วย ก็ให้กำนันนั้นเป็นประธานคณะกรรมการกลางโดยตำแหน่งและให้สารวัตรกำนันและหรือแพทย์ประจำตำบลซึ่งมีภูมิลำเนาในเขตหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการกลางโดยตำแหน่งด้วย

(๒) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการกลางผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละอย่างน้อยห้าคน อย่างมากไม่เกินเจ็ดคน

คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.นั้น เพื่อปฏิบัติงานให้สำเร็จให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการตามแต่จะเห็นสมควร

คณะกรรมการดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านและมีส่วนสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท นับเป็นกำลังสำคัญในการปกครองระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ

การที่ทางราชการหรือรัฐบาลได้พิจารณาให้องค์กรของประชาชนได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.เข้าไปมีบทบาทอันสำคัญในการพัฒนาชนบทนั้นนับว่าเป็นเจตนารมณ์อันดีของรัฐบาล ที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม (participation) ในการพัฒนาชนบทดังกล่าวแล้ว ปัญหาสำคัญก็คงจะเป็นเช่นเดียวกับสภาตำบลคือ ปัญหาของศักยภาพหรือขีดความสามารถของบุคคลที่เป็นองค์ประกอบอันสำคัญขององค์กรนั้น ๆ โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. จะเห็นได้ว่ากำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านย่อมจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ และหากจะมีบุคคลอื่นเช่น ครู หรือประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการคัดเลือก หรือเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยการคัดเลือก หรือเลือกตั้งที่ใช้วิธีการญาณได้คนดีมีความตั้งใจเข้าไปทำประโยชน์ ก็เชื่อได้ว่าจะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง แต่ถ้าเป็นการคัดเลือกโดยได้ผู้ที่เป็นพวกพ้องของกำนัน หรือการทำงานซ้ำทำนองผู้ใหญ่บ้านก็เกรงใจกำนัน กำนันก็เกรงใจข้าราชการ หรือประชาชนที่เลือกเข้าไปก็เป็นบุคคลที่ไม่ใคร่ได้มีบทบาทหรืออาจจะมีแต่ความเกรงใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการ เลยนิ่งเฉยเสียดีกว่า อย่างนี้ก็เป็นเรื่องที่น่าจะได้พิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทก็อาจจะกล่าวได้ว่าประชาชนยังมีได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงก็เป็นได้

4. บทบาทของประชาชนในการพัฒนาชนบท

ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของสภาตำบลและองค์กรของประชาชนในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า

“...(3) ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพคนให้มีความรู้ความสามารถที่เอื้อต่อการพัฒนาชีวิต อาชีพและสังคม ที่มุ่งเน้นการพึ่งตนเองเป็นหลัก และการพัฒนาสังคมให้ควบคู่ประสานสัมพันธ์กันไปกับการอาชีพและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการเสริมสร้างความมีระเบียบและเคารพกฎหมาย การพัฒนาจิตใจให้มีคุณธรรมและจริยธรรม และการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน...”

4.1 นโยบายทั่วไปของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท

จากสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ที่กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า นโยบายในการพัฒนาชนบทนั้นรัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญแก่ตัวคนหรือประชาชนเป็นหลัก ที่จะให้รู้จักช่วยตัวเอง ให้รู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม มีความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งจากนโยบายนี้เองแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาชนบทนั้น ประชาชนจะต้องมีบทบาทและมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบทให้มากที่สุด

อย่างไรก็ดี ถ้าจะพิจารณาถึงนโยบายในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลแล้ว และจากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากการพัฒนาชนบทฉบับก่อน ๆ กล่าวคือเป็นการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ¹³

- 4.1.1 ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนทุกแห่งก่อน
- 4.1.2 พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการขั้นพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
- 4.1.3 เป็นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ

4.1.4 แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงพื้นที่ชนบทยากจน โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ

4.1.5 ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองมากที่สุด

โดยหลักการทั้ง 5 ประการที่กล่าวมาจะเห็นได้เด่นชัดว่านโยบายของรัฐบาลมีความมุ่งประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้รู้จักช่วยตัวเอง ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง คือรู้ความต้องการ รู้จักปัญหา รู้จักคิด และรู้จักการกระทำร่วมกัน และอย่างไรก็ตาม แนวทางมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทนั้น อย่างน้อยก็ควรจะมีกรอบหรือแนวทาง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าได้แก่แนวความคิดของ Norman Uphoff¹⁴ คือการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ความต้องการการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น และมีส่วนร่วมในการที่จะช่วยกันควบคุมตรวจสอบและแก้ไขปัญหาร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ก็อาจพิจารณาได้จาก เจมส์ คัดด์ ปีนทอง ซึ่งได้เสนอความเห็นไว้¹⁵

- (1) การมีส่วนร่วมในการดับปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม
- (3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- (4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทดังกล่าวมาแล้วนี้เป็นหลักการที่ถูกต้องตามกระบวนการของการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติจะได้มีการวิเคราะห์ต่อไป

4.2 วิธีปฏิบัติของทางราชการในการพัฒนาชนบท

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลนั้นต้องการพัฒนาชนบท โดยเน้นที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด การกำหนดความต้องการ จัดทำโครงการขึ้น เพื่อให้รัฐบาลจะได้จัดสรรงบประมาณ และร่วมมือดำเนินการให้ประชาชนได้รับในสิ่งที่ตนต้องการอันเป็นผลโดยตรงต่อประชาชนและชุมชนนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม หากจะได้วิเคราะห์ถึงวิธีปฏิบัติของทางราชการ จะเห็นได้ตั้งกรณีของขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดประจำปี โดยเฉพาะขั้นที่ 1 ที่

กล่าวถึงการกำหนดกรอบนโยบายพัฒนาประจำปี¹⁶ นั้น จัดทำโดยคณะกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแบบส่วนภูมิภาค จะหารือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกำหนดกรอบนโยบายประจำปีของแต่ละกระทรวงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีของแต่ละกระทรวง โดยพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้ข้อมูลระดับหมู่บ้านทั่วประเทศ ให้ กชช.พิจารณา เมื่อ กชช.ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแผนส่วนภูมิภาคส่งกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

ความจริงัยการดำเนินการของทางราชการ ในการจัดทำกรอบนโยบายโดยใช้ข้อมูลระดับหมู่บ้าน หมายความว่า ข้อมูล หรือความคิดเห็นตามต้องการนั้นมาจากหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ผ่านสภาตำบล สภาตำบลเสนอ กพอ. แล้ว กพอ. เสนอ กพจ. ขึ้นมา คณะอนุกรรมการเพื่อรวบรวมหรือจัดทำกรอบนโยบายก็เป็นที่น่าสนใจได้ว่า ทางราชการได้ยึดหลักความต้องการของประชาชนในชนบทเป็นสำคัญ ในขั้นที่ 2¹⁷ เมื่อจังหวัดได้รับกรอบนโยบายแล้วก็จะมอบหมายให้ กชช.ร่วมกับผู้แทนกระทรวงหรือคณะทำงานของกระทรวงประจำจังหวัด จัดทำเอกสารสรุปกรอบนโยบายของจังหวัด แล้วนำเสนอให้ กพจ. พิจารณาอนุมัติแล้วแจ้งไปยัง กพอ. และต่อไป ขั้นที่ 3¹⁸ เมื่ออำเภอได้รับกรอบนโยบายของจังหวัดแล้วจัดทำเป็นกรอบนโยบายของอำเภอแล้ว ดำเนินการชี้แจงให้ กสด. และคปต.ทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

ขั้นที่ 4¹⁹ คณะกรรมการสภาตำบล เป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี โดยใช้แผนพัฒนาตำบล 5 ปี เป็นหลักประกอบด้วยข้อมูลระดับหมู่บ้าน โดยรวบรวมปัญหาและความต้องการจากทุก ๆ หมู่บ้าน ซึ่งมี คปต.เป็นผู้แนะนำช่วยเหลือแล้วจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นตามแบบบัญชีโครงการของแผนพัฒนาตำบลที่ปรับปรุงใหม่ แล้วส่งแผนนี้ให้นายอำเภอ ขั้นที่ 5²⁰ เมื่ออำเภอได้รับแผนพัฒนาตำบลแล้ว ก็จะได้จัดทำแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา โดยกลั่นกรองแผนพัฒนาตำบลประจำปี ให้อยู่ในกรอบนโยบายการพัฒนาประจำปีของจังหวัด ตามแบบบัญชีโครงการตามแผนพัฒนาชนบทระดับอำเภอแล้ว ส่งแผนพัฒนาชนบทระดับอำเภอไปให้จังหวัดทำแผน

พัฒนาระดับจังหวัดต่อไปในขั้นที่ 6²¹ ทั้งนี้ โปรดศึกษารายละเอียดในแผนภูมิที่ 1 ประกอบ (ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด)

อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามขั้นตอนนี้ ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่ทำกรอบนโยบายหรือการจัดทำแผนต่าง ๆ โดยรัฐบาลหรือทางราชการเป็นผู้ประสานหรือดำเนินการ แต่รัฐบาลหรือทางราชการก็มีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากคำชี้แจงหรือแนวทางในการพัฒนาชนบทปีงบประมาณ 2532 ได้ชี้แจงกรอบและแนวทางการพัฒนาชนบทว่า “เพื่อให้กรอบนโยบายและแนวทางการพัฒนาชนบท....สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชนบทและให้จังหวัด อำเภอ ตำบล มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ปัญหาของประชาชนในชนบทมากขึ้นแทนที่จะให้ส่วนกลาง คือกระทรวงทบวงกรมเป็นผู้กำหนด”²² และ “โครงการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีนั้น จะเป็นโครงการที่เกิดขึ้นได้โดยหมู่บ้านตำบล เป็นผู้กำหนด อำเภอและจังหวัดเป็นผู้กำหนด หรือส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แต่ให้ความสำคัญกับโครงการที่มาจากหมู่บ้านและตำบลสูง”²³

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็เห็นได้แล้วว่ารัฐบาล หรือทางราชการให้ความสำคัญต่อการริเริ่มความคิด ความต้องการ โดยเน้นที่จะให้ประชาชนในชุมชนตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ ได้มีโอกาสแก้ไขปัญหา ตลอดจนการให้ได้มาซึ่งตนเองต้องการมากที่สุด ซึ่งหมายความว่าทางราชการต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั่นเอง

4.3 บทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ประเด็นที่สมควรพิจารณาก็คือ ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทหรือไม่เพียงใด เพื่อตอบคำถามดังกล่าวในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของสถาบันการปกครองต่าง ๆ เช่น สมาคมตำบล กรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้เห็นถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่ควรนำมาแก้ไขปรับปรุงต่อไป

4.3.1 คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. นั้น เป็นการมีส่วนร่วมในระดับเล็กที่สุดของหน่วยการปกครองของประเทศ

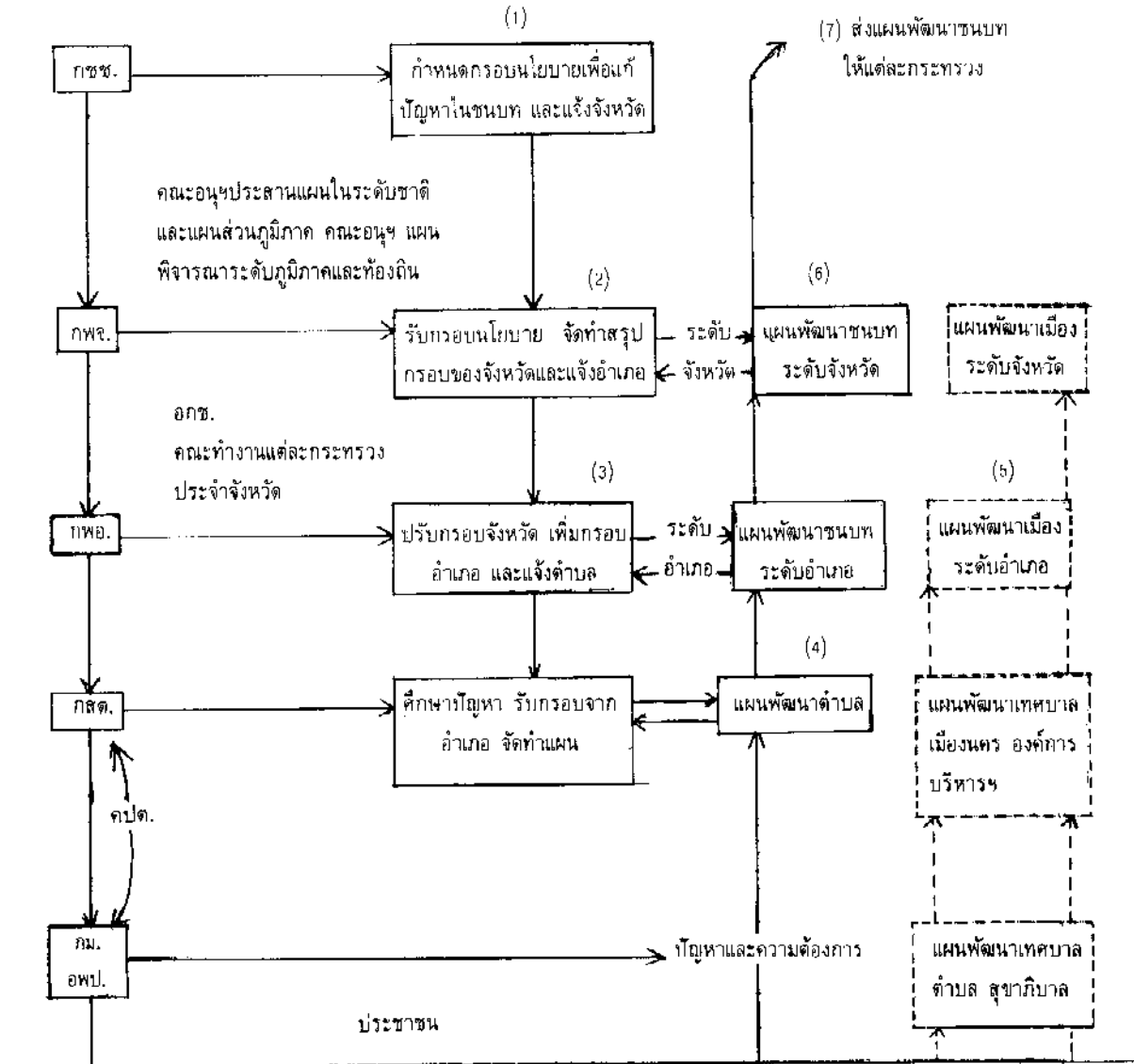
คณะกรรมการหมู่บ้านนั้นเป็นที่เข้าใจว่าได้แก่ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านนั้น 2 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ก็ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และประกอบด้วยกรรมการสมทบ สรรพวัตรกำนัน และหรือแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ นอกจากนั้น ยังประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรซึ่งเลือกตั้งอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน (พิจารณาแผนภูมิประกอบ)

บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น จากการสังเกตการณ์ (observation) ของผู้วิจัย ตลอดจนงานที่ได้มีโอกาสพบปะสนทนากับคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ก็จะมีลักษณะที่เป็นคนในสังคมชนบท คือไม่ค่อยจะมีความคุ้นเคยกับการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และแทบไม่มีเอาเสียเลยที่จะไปวิพากษ์วิจารณ์อะไรในทางการเมือง หรือแม้แต่เรื่องของการปกครองชุมชนของตน มีลักษณะทั่วไปคือรักสันโดษ รักสงบ ชอบฟังมากกว่าพูด เกรงใจคน ดังนั้น แน่นนอนในชนบท ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด ความคิดริเริ่มจะมีได้บ้างก็เป็นความริเริ่มที่บุคคลในทางราชการหรือผู้นำท้องถิ่นให้คำแนะนำเท่านั้น นอกจากนั้น ในการประชุมเพื่อจะหาข้อยุติหรือมติเกี่ยวกับความต้องการของหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาเขียนความต้องการ กำหนดแผน โครงการพัฒนาชนบท การประชุมก็ดูจะเป็นพิธีการมากกว่า ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความสอดคล้องกับรายงานของกลุ่มที่เข้าสัมมนาพัฒนาผู้บริหารรุ่นที่ 56 หลักสูตรการบริหารงานพัฒนาชนบทระหว่าง 3-25 กุมภาพันธ์ 2530 ซึ่งผู้วิจัยในฐานะวิทยากรได้ทราบ และฟังจากการสัมมนาว่า การอภิปรายและการลงมติของกรรมการหมู่บ้านนั้น ก็จะเป็นไปตามผู้มีอิทธิพลในที่ประชุม และการประชุมก็จะมีลักษณะที่นัดหมายยาก เนื่องจากกรรมการหมู่บ้านมีภาระในการทำมาหากิน การเลือกกรรมการที่มาจากราษฎรโดยมากก็เป็นผู้ที่เกรงใจประธานของกรรมการคือผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพฤติกรรมการของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นเช่นนี้ ก็จะได้เห็นได้ชัดแล้วว่าการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการจัดลำดับความต้องการ หรือการกำหนดปัญหาต่าง ๆ ก็อาจจะไม่รัดกุมเพียงพอได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านจึงเป็นไปได้ไปตามแบบพิธี และเป็นไปตามการชี้แนะหรือชี้แนะของผู้นำท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงน่าจะเปลี่ยนเป็นภาระระดมสมองของผู้นำท้องถิ่นด้วยการประชุม หรือทางราชการ

แผนภูมิที่ 1
แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด



ที่มา : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, “คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ประจำปี 2530” ประมวลระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2530).

อาจจะต้องเป็นฝ่ายนำเสียเองในการริเริ่ม หรือชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะจะเป็นความจำเป็นใน
ระยะที่ประชาชนยังอยู่ในภาวะที่กำลังพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทอยู่ในขณะนี้

4.3.2 สมาตำบล และ คปต. สมาตำบลและคปต.นั้น ทางราชการได้ให้ความสำคัญ
สำคัญอยู่มากในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมุ่งประสงค์ที่จะให้สมาตำบลเป็นผู้จัดทำ
แผนโดยมี คปต.เป็นที่ปรึกษา

สมาตำบลนั้น เป็นองค์กรสำคัญของการปกครองที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วม
ในการปกครองระดับตำบลตามนโยบายของรัฐบาล สมาตำบลมีคณะกรรมการสมาตำบล
เป็นผู้บริหารงานโดยคณะกรรมการประกอบด้วย กำหนดท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุก
หมู่บ้านในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการ และนอกจากนี้ยังมีกรรมการ
ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน เลือกจากราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ และให้มีที่ปรึกษา
สมาตำบลหนึ่งคน แต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร และมีเลขาธิการสมาตำบลอีกหนึ่ง
คน แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

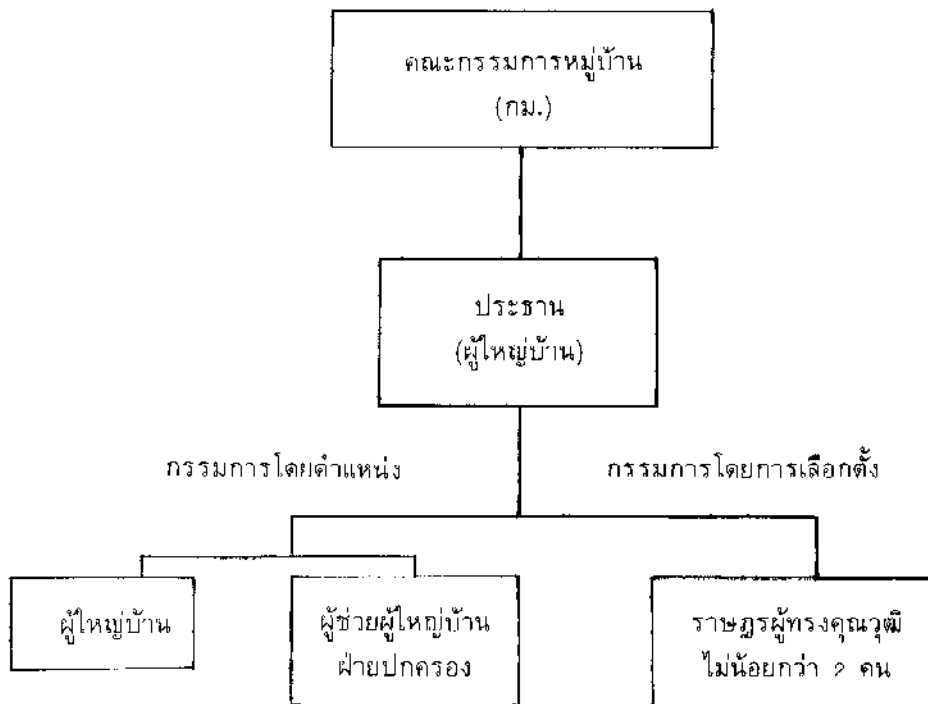
นอกจากสมาตำบลแล้วยังมีอีกองค์กรหนึ่งเรียกว่า คณะทำงานสนับสนุนการ
ปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกว่า คปต. เป็นบุคคลที่ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 คปต. ประกอบด้วยกำหนด
ในท้องที่เป็นประธาน เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับตำบล ในสังกัดของกระทรวงหลักในการพัฒนา
ชนบทและมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถอีก 2 คน ร่วมเป็นคณะทำงาน คณะทำงานนี้
มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการพัฒนาชนบทในตำบลนั้น

การมีส่วนร่วมของสมาตำบลในการพัฒนาชนบทนี้ ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับ
กับคณะกรรมการหมู่บ้าน และจะมีลักษณะที่ยังไม่พร้อม หรือเกือบลูกต่อการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนโดยกลไกสมาตำบลดังต่อไปนี้

(1) สมาตำบล ซึ่งเรียกว่าสภา หรือ council ก็จริง แต่มิได้เป็นองค์กรที่มา
จากการเลือกตั้ง และมีได้เป็นไปในลักษณะของประชาชนที่เป็นตัวแทนเข้ามาทั้งหมด ซึ่งไม่
ใช้ลักษณะสภาที่เป็นความหมายทางการเมือง

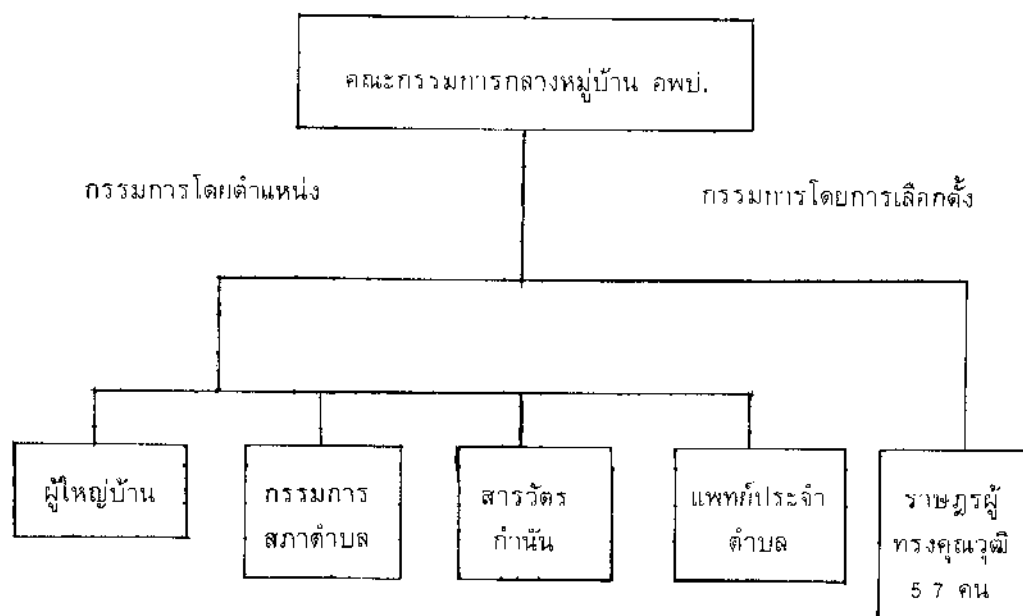
(2) สมาตำบล เป็นสถาบันการปกครองตามนโยบายของรัฐบาล มิใช่หน่วย
การปกครองตนเอง หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีอิสระในด้านการกำหนดนโยบาย
การจัดสรรงบประมาณของตนเอง

แผนภูมิที่ 2
แสดงโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้าน



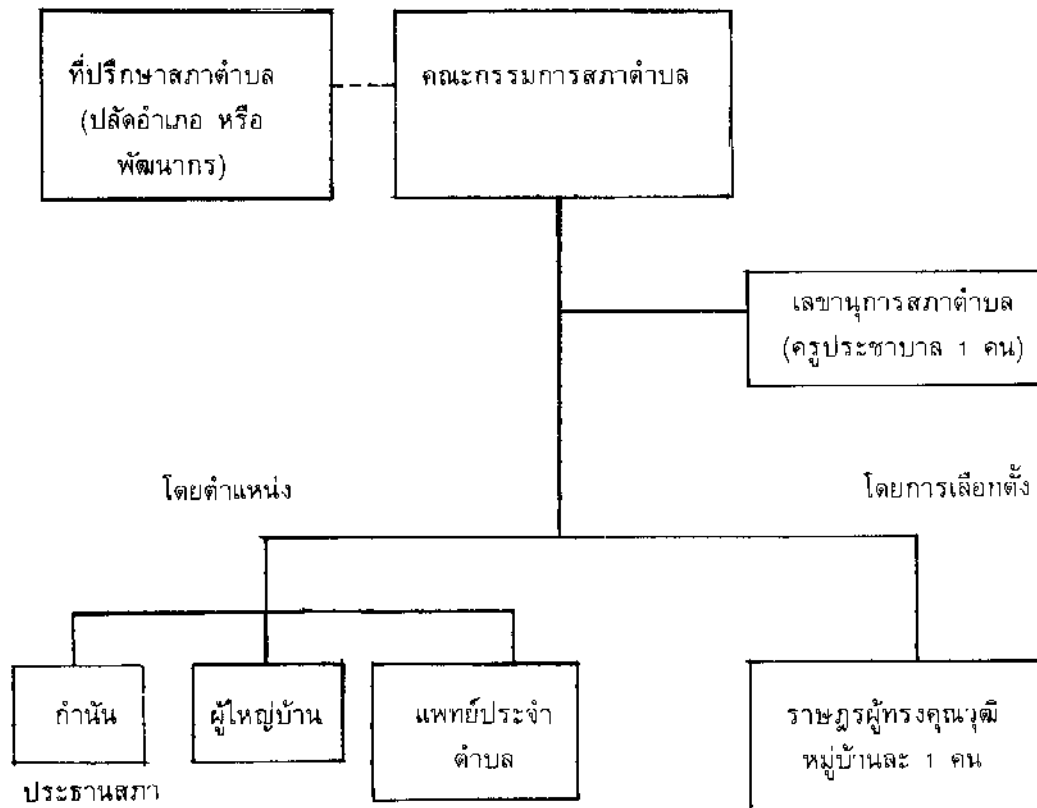
ที่มา : จำลองจากโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457

แผนภูมิที่ 3
แสดงโครงสร้างคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.



ที่มา : จำลองจากโครงสร้างของคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ตามพระราชบัญญัติ
 จัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

แผนภูมิที่ 4
แสดงโครงสร้างของสภาตำบล



ที่มา : จำลองขึ้นจากโครงสร้างสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

(3) สมาคมตำบล เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักและมีที่ปรึกษาได้แก่ปลัดอำเภอ หรือพัฒนากร ซึ่งก็เป็นข้าราชการ ข้าราชการจึงเป็นฝ่ายนำหรือชี้แนะได้ตามลักษณะของสังคมไทย จะมีผู้มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งก็อาจจะมีคามเกรงใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรืออาจจะเป็นพวกพ้องของกำนันผู้ใหญ่บ้านเองก็เป็นได้ ดังนั้นกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีบทบาทมากที่สุดของสมาคมตำบล โดยเฉพาะกำนัน

(4) สมาคมตำบล ไม่มีที่ทำการอันเป็นลักษณะของหน่วยงานที่จะต้องมียุทธศาสตร์ มีบุคลากร ดังนั้น จึงขาดศักยภาพหรือขีดความสามารถที่จะทำงานในลักษณะของการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นจากประชาชน หรืออาจจะไม่มีความสามารถที่จะทำแผนหรือโครงการได้ เพราะการทำแผนหรือโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทนั้น ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้โดยเฉพาะในเรื่องแผนและโครงการ

(5) การดำเนินงานของสมาคมตำบลไม่เหมือนกับการประชุมสมาคมเทศบาล สมาคมท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจจะมีส่วนร่วมโดยประชาชนให้ความสนใจ แต่การประชุมสมาคมตำบลนั้น เนื่องจากในตำบล สมาคมชนบทของประเทศไม่มีสาขาพรรคการเมือง ขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงและประชาชนอยู่ในสภาวะของความไม่รู้ ความยากไร้ เต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ จะทำให้เกิดความสนใจกระตือรือร้นเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง คงจะเป็นไปได้โดยยาก

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นลักษณะของสมาคมตำบลที่อาจจะไม่พร้อมต่อการที่จะกำหนดความต้องการ หรือการที่จะจัดทำแผน หรือโครงการในการพัฒนาชนบท และขาดลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าสมาคมตำบลจะมีคณะทำงานซึ่งเรียกว่า คปต.เป็นที่ปรึกษา ก็เป็นที่เข้าใจว่า คปต.ก็คือ กำนันเป็นประธาน เมื่อกำนันมีบทบาทในสมาคมตำบล กำนันก็มีบทบาทใน คปต.อีกเช่นเดียวกัน และนอกจากนั้น คปต.ก็จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นกระทรวงหลักในการพัฒนาชนบท จึงเห็นได้ว่าบทบาทของข้าราชการเช่นเดียวกันอาจจะเป็นประโยชน์ได้บ้างต่อการให้คำแนะนำ คำปรึกษาและก็อาจเป็นไปได้ในทำนองเดียวกัน ถ้าการให้คำแนะนำเป็นที่ยอมรับ โดยสภาพทางสังคมหรือพฤติกรรมทางการเมืองการบริหาร (Political and Administrative Behavior) แล้ว คปต.

ก็อาจจะทำงานได้เอง ริเริ่มเองก็อาจเป็นไปได้มากกว่าการที่จะเพ่งเล็งไปถึงความต้องการของราชการที่อยากจะได้ หรืออยากจะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมดังได้กล่าวมาแล้ว

5. สรุป และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะได้สรุปให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท และพร้อมนี้จะได้เสนอถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทประสบผลสมความมุ่งหมายตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

5.1 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทของประเทศนั้น จริงอยู่รัฐบาลหรือทางราชการได้มีเจตนาที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ด้วยการกำหนดวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะให้ทางราชการยึดถือข้อมูล หรือความต้องการจากประชาชนโดยผ่านหน่วยการปกครองพื้นฐาน เช่น สภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน และกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เป็นต้น ตลอดจนการที่จะจัดทำเป็นแผน หรือโครงการต่าง ๆ ก็ให้ประชาชนโดยหน่วยการปกครองหรือองค์การของประชาชนระดับตำบล หมู่บ้าน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้มีส่วนอันสำคัญในการจัดทำแผนหรือโครงการ แต่จากการวิเคราะห์พอสรุปได้ว่าประชาชนโดยกลไก หรือองค์กรของประชาชนดังกล่าวนั้น มิได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เหตุที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทได้เป็นเพราะ

(1) เหตุผลทางด้านประชาชน

เป็นที่ทราบดีว่าประชาชนในชนบทโดยส่วนรวมแล้ว อยู่ในภาวะของความยากจนไม่ได้รับการศึกษา ไม่ทันโลก ต้องพะวักพะวนอยู่กับการดิ้นรนขวนขวายในการทำมาหากินดำรงชีวิตใช้แรงกายมากกว่ากำลังความคิด หรือนัยหนึ่งนั่นก็คือการมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี ไม่มีฐานะเป็นชนชั้นกลาง (Middle Class) ของประเทศได้

เมื่อประชาชนไม่มีความรู้ ขาดประสบการณ์ ยากจน ก็ขาดผลประโยชน์ที่จะกระตือรือร้นไปปกป้องรักษาผลประโยชน์ จึงทำให้ไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม

ในระบบหรือกระบวนการที่ค่อนข้างจะเป็นทางการเมือง หรือ ทางราชการ หรือ แบบพิธีต่าง ๆ

ดังนั้น จากลักษณะของการจัดตั้งสภาตำบล กรรมการหมู่บ้านที่หวังจะให้มีการรวมหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการอภิปราย แสดงความคิดเห็นก็อาจไม่ตอบสนองนโยบายของทางราชการ ที่จะให้มีส่วนร่วมในทางการเมืองเช่นที่ควรจะเป็นได้

เหตุผลทางด้านประชาชนนี้ จะต้องพิจารณาไปถึงสภาพสังคมชนบทโดยวิเคราะห์ถึงลักษณะสังคม ค่านิยม (Social value) เพราะประชาชนในชนบทนั้นก็อยู่ในสภาพของคนที่มีความเกรงอกเกรงใจ พุดน้อย ออดทน ปลงตกในชีวิตคิดถึงแต่เรื่องบุญกรรมเป็นที่ตั้ง เคยชินอยู่แต่เพียงว่าเป็นประชาชนเป็นผู้อยู่ในปกครอง แล้วแต่ข้าราชการหรือรัฐบาลจะคิด จะทำ หรือจะหยิบยื่นอะไรให้ สิ่งเหล่านี้ก็อาจจะเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อการผลักดันหรือจะเร่งรัดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือแม้แต่จะมีส่วนร่วมในการคิด การอภิปราย แสดงความต้องการในการพัฒนาชนบท

(2) เหตุผลทางด้านกลไกหรือองค์กรของประชาชน

นอกเหนือจากการพิจารณาสภาพของชนในชนบท หรือประชาชนทั้งในส่วนบุคคล (Individual) หรือกลุ่ม (Group) แล้ว ว่าขาดศักยภาพ (Potentiality) ที่จะเข้ามีส่วนร่วม (Participation) ทางการเมือง หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นแบบพิธีแล้ว พิจารณาในแง่ของหน่วยการปกครองหรือองค์กรของประชาชน ก็จะได้ว่ามีอุปสรรคเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สภาตำบลก็ดี กรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อปท.ก็ดี กลไกที่รัฐจัดตั้งขึ้น เหตุที่เรียกว่ารัฐจัดตั้งขึ้น หมายความว่า การปกครองตนเองของไทยนั้นประชาชนมิได้มีส่วนที่คิดหรืออยากจะได้เท่าใดนัก หากเป็นความมุ่งประสงค์ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ที่จัดให้หรือตั้งขึ้น โดยประชาชนก็ยังไม่ทราบด้วยว่าตนจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบหรือมีบทบาทอะไร ทั้งนี้ได้จากความล้มเหลวของการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรก็ดี กลุ่มสหกรณ์ การเกษตรก็ดี สมาชิกมิได้มีบทบาทเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาถึงสภาตำบลอันเป็นองค์กรของประชาชน นับเป็นองค์กรหลักที่เดียวที่นโยบายของรัฐบาลจะให้สภาตำบลเสนอข้อมูลตลอดจนปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทขึ้นไปตามลำดับ โดยผ่าน กพอ. กพจ. ไปถึง กชช. จัดทำเป็นกรอบนโยบาย และให้สภาตำบลได้จัดทำแผนและโครงการใน

การพัฒนาชนบทของตนเอง โดยสภาตำบลจะได้รวบรวมความต้องการพื้นฐานของหมู่บ้าน คือคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อปป. และในการนี้สภาตำบล จะมีคณะทำงานเรียกว่า คปต. เป็นผู้ช่วยเหลือ

เมื่อพิจารณาถึงกลไกระดับตำบลหมู่บ้าน โดยเฉพาะสภาตำบล ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาสำคัญก็คือ สภาตำบลขาดกำลังเจ้าหน้าที่ และขาดเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูล (data) หรือความจำเป็นตามลำดับความสำคัญ (priority) ที่จะจัดทำเป็นแผนหรือโครงการ การเขียนแผนหรือโครงการก็จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ หรือ บุคลากร ดังนั้น ศักยภาพหรือขีดความสามารถของสภาตำบลในเรื่องนี้นับว่ามีปัญหา สภา ตำบลก็อาจไม่จัดทำได้ และเป็นที่ตระหนักว่า บทบาทของสภาตำบลก็จะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพียงพอในการปกครองตนเอง การดำเนินงานของสภาตำบลส่วนใหญ่จะเป็นแบบพิธี บทบาทของสภาตำบลหรือกรรมการหมู่บ้าน ก็คงจะเป็นเรื่องของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ กรรมการอื่นหรือประชาชนก็ต้องให้ความเกรงใจกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามประเพณีนิยมสังคมไทยเป็นธรรมดา สภาตำบลก็เป็นเรื่องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากกว่า จะเป็นสภาตามหลักรัฐศาสตร์ ที่มีตัวแทน (representative) ของประชาชนเข้ามาใช้เจตจำนงดี (will) ในการปกครอง ซึ่งก็จะต้องมีการเลือกตั้งมากกว่าการแต่งตั้ง

เมื่อเป็นเช่นนั้น การดำเนินงานของสภาตำบลที่จะเป็นการหวังให้มีส่วนร่วมของประชาชน โดยวิธีร่วมกันดับปัญหา และสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือจัดทำโครงการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามหรือประเมินผลคงเป็นไปได้ยาก ยกเว้นแต่ทางราชการจะเข้าไปนำ หรือบังคับประครองให้มาก

(3) เหตุผลทางด้านระบบการเมือง และการบริหารราชการ

สังคมไทยเรานี้ระบบการเมืองและการบริหารราชการ มีความสำคัญมาก กล่าวได้ว่านักการเมือง หรือข้าราชการ เป็นบุคคลที่มีความสำคัญและมีความหมายในสายตาของประชาชนโดยเฉพาะคนในชนบท

ในชนบทนั้นเราขาดกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งแน่นอนคนไทยสภาพทางเศรษฐกิจ เป็นตัวการสำคัญ คนชนบทยากจน ขาดแคลนทุนทรัพย์ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การเป็นผู้ประกอบการมีผลประโยชน์ย่อมมีไม่ได้ และโดยเหตุนี้กลุ่มผลประโยชน์จึงไม่เกิดขึ้น และเมื่อไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ ชนบทหรือสังคมไทย ระบบการเมืองก็ไม่มีสถาบันเช่นพรรคการเมือง

เมืองที่ยังรากมีสาขาพรรคเข้าไปในชนบทให้คนไทยในชนบทได้เข้ามีส่วนร่วม มีความสำคัญในระบบพรรคการเมือง สามารถจะกำหนดนโยบาย ความต้องการมีสิทธิมีเสียงในทางการเมือง สามารถคิด สามารถอภิปรายเรียกร้องความต้องการได้ เรื่องการเมืองจึงเป็นเรื่องของนักการเมืองเท่านั้น ไม่ใช่การเมืองที่เป็นระบบ และเป็นระบบที่เป็นเรื่องของประชาชนโดยทั่วไป

เมื่อพูดถึงระบบการเมืองและการบริหารราชการมีความสำคัญแล้ว นั้นย่อมหมายถึงการเมือง หรือนักการเมืองเท่านั้นที่กำหนดนโยบายหรือแสดงความต้องการได้ดี ในกรณีนี้จึงเห็นว่า ประชาชนจึงอาจที่จะมอบความไว้วางใจโดยสิ้นเชิงให้กับนักการเมืองหรือผู้แทนราษฎรไปแล้วก็ได้ และในบางครั้งบางกรณีการติดต่อหรือการที่จะขออะไรนั้น ประชาชนอาจจะพูดอาจจะขอกับผู้แทนราษฎรได้อย่างไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งวิธีนี้ก็มีความคุ้นเคยหรือความเคยชินทางการเมืองของไทยในชนบทอย่างหนึ่ง คืออยากได้อะไรก็ขอกับผู้แทนราษฎรและผู้แทนก็ต้องจัดให้ถ้าอยากได้คะแนนเสียง สัญญาต่าง ๆ ว่าจะให้หรือจะสร้างสิ่งนั้นสิ่งนี้ในการหาเสียง จึงเกิดขึ้นมากมายในเมืองของไทย

เรื่องนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการที่จะต้องผ่านสมาชิกรัฐสภาหรือกลไกอื่น และอาจจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกอย่างหนึ่งได้โดยแสดงออกซึ่งความต้องการ ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งโครงการพัฒนาชนบทได้ นั่นก็คือโครงการพัฒนาชนบท และชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำประโยชน์ได้มากในการพัฒนาชนบท และใครแสดงความคิดเห็นว่าประชาชนก็อาจจะแสดงออกซึ่งความต้องการ ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะโครงการนี้เกิดขึ้นเพื่อดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบท และชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับนโยบายและระเบียบปฏิบัติราชการด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ²⁴

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเมืองนั้น จึงขอสรุปได้ ดังนี้

(1) โครงการพัฒนาชนบทนั้นควรมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการหรือสถาบันทางการเมือง เช่น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองนั้น ระบบการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้อย่างเป็นทางการ

(2) โครงการพัฒนาชนบทนั้น เป็นเรื่องที่ขึ้นกับฝ่ายการเมือง อันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ รัฐบาลจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดความต้องการในการ

พัฒนาชนบทได้ดี เพราะเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความไว้วางใจและเชื่อถือมากที่สุด

สำหรับระบบราชการหรือปัจจัยที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้นจะเห็นได้ว่า ความสำเร็จในการพัฒนาชนบทย่อมขึ้นอยู่กับข้าราชการหรือทางราชการซึ่งจะต้องเป็นผู้นำต่าง ๆ และแม้แต่การจะผลักดันให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ดี มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทที่ดี ก็เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความสามารถ หรือความตั้งใจของข้าราชการอยู่เป็นอันมาก และโดยแท้จริงแล้วประชาชนให้ความเกรงใจข้าราชการเป็นสำคัญ

กล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดี การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทที่ดี ประชาชน คอยรับฟัง หรือคอยดูข้าราชการ เชื่อข้าราชการมากกว่า ประชาชนจะไปคิดจะไปค้านข้าราชการหรือทางราชการ และนอกจากนั้น กระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทในที่สุดก็จะไม่พ้นข้าราชการ การอนุมัติโครงการต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณการเบิกจ่ายก็เป็นเรื่องของทางราชการ ข้าราชการจึงมีอิทธิพลอยู่โดยปริยายในการพัฒนาชนบทมากกว่าการที่จะเป็นเรื่องของประชาชน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นปัญหาที่ทำให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของประชาชน ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของทางราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็ยังมีความเห็นว่าจะมีฉันทะการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังหรือหวังมากเกินไปก็ได้ เพราะคุณภาพชีวิต ศักยภาพขีดความสามารถของประชาชนยังไม่เอื้ออำนวยให้ รัฐบาลหรือทางราชการที่จะต้องเป็นผู้นำหรือเป็นเจ้าของเรื่องในการพัฒนาชนบท ประชาชนอาจจะมีส่วนร่วมได้ก็อาจจะเป็นการให้ความร่วมมือเช่นให้ความร่วมมือด้วยแรงกาย หรือการเสียสละอื่น ๆ คนไทย สังคมไทย ในชนบท พร้อมอยู่เสมอที่จะให้ความร่วมมือได้

5.2 แนวทางในการแก้ไขให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

ดังได้กล่าวแล้วว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องอยู่ที่ศักยภาพ หรือขีดความสามารถของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของประชาชนนั้น เราต้องการให้ประชาชนคิด ประชาชนทราบถึงปัญหาหรือความต้องการ และต้องการให้ประชาชนได้ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา หรือการให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการร่วมกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากการสรุปถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องแก้ไขในประเด็นที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) การแก้ไขปรับปรุงทางด้านประชาชนในชนบท
- (2) การแก้ไขปรับปรุงด้านระบบการเมืองในชนบท

5.2.1 การแก้ไขปรับปรุงทางด้านประชาชนในชนบท

ความจริงแล้ว การแก้ไขปรับปรุงทางด้านประชาชนในชนบทนี้ คือ การเร่งรีบให้มีชนชั้นกลาง (Middle Class) เพิ่มขึ้นในประเทศเป็นสำคัญ แต่ในเบื้องต้นนี้ นโยบายการปรับปรุงหรือการเพิ่มคุณภาพชีวิต ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มาแล้ว ซึ่งนั่นก็คือ “การพัฒนาฐานะประชาชน ให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น”²⁵

อย่างไรก็ดี นโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้นับเป็นนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาชนบทที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ แต่ขอให้เป็นการปฏิบัติไปอย่างจริงจังในแง่ของการพัฒนาตัวคนในชนบทให้มาก ทำให้คนในชนบทได้เงยหน้าอ้าปาก มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเสียก่อนจึงค่อยไปเร่งเร้าให้มีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการคิด การทำ ในการพัฒนาชนบทในภายหลัง

การปรับปรุงคุณภาพของชีวิตของคนในชนบทนี้ จะเป็นการใช้เกณฑ์ หรือ นโยบายต่าง ๆ เป็นต้นว่าการกำหนดความจำเป็นพื้นฐาน (basic minimum needs) หรือจะมีเกณฑ์อื่นอย่างใดก็ตาม จุดมุ่งหมายอันแท้จริงก็คือ ทำอย่างไรจะทำให้คนในชนบทได้มีที่ดินทำกิน ทำกินโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกินเพื่อบริโภคของตนเอง ทำให้ได้กินของดี มีคุณภาพ มีประโยชน์ต่อร่างกาย และการทำกินหรือการผลิตอาจจะเป็นการเพาะปลูก ปลูกข้าวปลูกผัก ทำสวนผลไม้ ไปจนถึงการเลี้ยงสัตว์ เป็ด ไก่ สุกร โค กระบือ เพื่อเขาจะได้มีกินมีบริโภคสำหรับตัวเอง สำหรับครอบครัว และมีพอที่จะทำการขายหรือการจำหน่ายได้ ให้มีพอเป็นรายได้ เรื่องนี้ก็คงไม่พ้นภาระหน้าที่ของรัฐบาลหรือทางราชการ ซึ่งก็คงจะต้องจัดสรรที่ดินเพื่อการทำมาหากิน และการให้ทุนทรัพย์ ตลอดจนนโยบายการหาตลาดหรือการขนส่ง กล่าวโดยตรงก็คือไม่ใช่บอกว่าให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีการกินอาหารที่ถูกสุขลักษณะมีประโยชน์ แต่ประชาชนก็ยังไม่มีที่ดินจะทำกิน และก็ไม่มีทุนรอนที่จะทำการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ ซึ่งก็อาจจะเป็นนโยบายที่เป็นจริงได้ยาก เรื่องปัญหายากจนของคนในชนบทเป็นปัญหาใหญ่ ต้องเป็นมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐต้องนำ หรือรัฐต้องทำจึงจะสำเร็จ ถ้าสมัยรัฐบาลฯ พลเอกจอมพลป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายให้ข้าราชการ

และประชาชนทำสวนครัวเลี้ยงสัตว์ ก็นับว่าทำให้ประชาชนทุกครัวเรือนได้มีอาหารบริโภคกันอย่างเพียงพอและถูกสุขลักษณะด้วย

เมื่อคนในชนบทกินอาหารดี มีอาหารเพียงพอจะขาย มีรายได้แล้ว ขึ้นต่อไปก็คือการศึกษาเล่าเรียน ทำอย่างไรจะให้คนในชนบทได้มีโอกาสเรียนหนังสืออย่างทั่วถึง ก็รัฐนั้นแหละต้องกวาดขันอย่างแท้จริง เพราะปัญหาขณะนี้เด็กไม่ได้เรียนตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เป็นเพราะชุมชนชนบทบ้านเรือนกระจัดกระจายอยู่ห่างไกลกันมากไป โรงเรียนลำบาก หนทางไกล เสื้อผ้าไม่มี อาหารไม่มี ต้องทำงานช่วยครอบครัว การปรับปรุงก็ต้องกวาดขันติดตามให้เด็กได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึง ช่วยเรื่องเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายช่วยเรื่องอาหารกลางวัน รัฐต้องพยายามจัดให้การศึกษาโดยไม่คิดมูลค่า (Free education) สรุปแล้วก็คือ การบริหารการศึกษาเป็นงานใหญ่ เป็นจุดเริ่มของกำลังคนในชาติจะดีหรือไม่ ในบางครั้งการให้การศึกษาโดยหน่วยเคลื่อนที่ก็มีความจำเป็นต้องจัดให้เรียนให้ทั่วถึงให้ได้ และเมื่อเรียนแล้วทำอย่างไรจะให้เด็กเรียนสูงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นความรู้สามัญหรือวิชาชีพ การจัดสร้างโรงเรียน มหาวิทยาลัย ก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำให้ทั่วถึงแพร่หลายไปตามเมืองหลัก เมืองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อโอกาสของคนในชาติจะได้เล่าเรียนกันอย่างเต็มที่ มิใช่เป็นการจำกัดจำนวนในโอกาสการเล่าเรียนเพราะที่เล่าเรียนจำกัด

ในเมื่อคนเราได้เรียน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีพอประมาณ มีอาชีพ มีรายได้ การคำนึงถึงคุณภาพชีวิตในเรื่องต่อไปก็คือการจัดให้มีระบบสาธารณสุขภาค และบริการสังคมอื่นที่จำเป็นก็ควรพิจารณาปรับปรุงตามไปด้วย เช่นเรื่องถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา หรือแหล่งน้ำที่จำเป็นแก่การบริโภค รวมตลอดถึงบริการต่าง ๆ ที่สามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ได้จัดอยู่ในขั้นสะดวกสบายพอประมาณ เช่นการบริการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การบริการเกี่ยวกับการให้ข่าวสารความรู้ ความบันเทิง ซึ่งเรื่องเหล่านี้ก็สามารถทำให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และพอที่จะทำให้มีกำลังหรือพลังที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทได้ต่อไป

5.2.2 การแก้ไขปรับปรุงทางด้านระบบการเมืองในชนบท

ระบบการเมืองในชนบทในที่นี้ ผู้วิจัยเน้นถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในสถาบันทางการเมืองได้ โดยที่พร้อมไปด้วยความรู้ ความเข้าใจ เต็มใจ ดังนั้น ในเบื้องต้นจะต้องปรับให้โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง

การปกครองในระบบประชาธิปไตยไทยให้อยู่ในลักษณะของความถูกต้อง เช่น การเลือกตั้งระบบพรรคการเมือง ก็ควรจะให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นในตำบลและหมู่บ้าน ให้เห็นจริง และคนในชนบทมีส่วนร่วม นั่นก็คือทำอย่างไรจะให้มีความหลากหลายไปชนบท ให้คนในชนบทได้เรียนรู้ถึงฐานะของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการตัดสินใจในลักษณะของการใช้เสียงข้างมาก (Majority) ทำอย่างไรจะให้ประชาชนจะได้รู้ถึงบทบาทของคนที่สมควรรับเลือกตั้ง สมาชิกพรรคมีโอกาสนในการควบคุม หรือมีโอกาสจะตัดสินใจอะไรบ้าง ระบบพรรคการเมืองจะสอนได้มากในประสบการณ์ทางการเมือง

นอกจากนี้แล้ว สถาบันทางการเมืองในชนบทย่อมมีร่องรับสำคัญที่จะฝึกสอนให้เกิดความเคยชินอย่างแท้จริงในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ นั่นก็คือแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการเมือง (Decentralization) โดยเฉพาะในระบบของการให้อำนาจทางการเมือง การปกครองตนเอง (Devolution) แก่ประชาชน เช่นสภาตำบล ก็ควรให้เป็นสภาตำบลที่เป็นสถาบัน หรือองค์การที่มาจากเลือกตั้งจริง ๆ ให้ประชาชนเข้าไปเป็นตัวแทนในการคิดการอภิปราย ลงมติต่าง ๆ มากกว่าการให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปเป็นกรรมการสภาตำบลเสียเอง หรือมีฉะนั้นก็อาจจะปรับปรุงได้ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูป ก็อาจใช้ลักษณะผสมผสานการปกครองตนเอง เพราะตำบลหรือกลไกปกครองระดับตำบลนี้ยังไม่เป็นชุมชนที่มีรายได้แท้จริง ก็เอาแต่เพียงว่าให้กำนันหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำหรือผู้บริหาร แต่สภาเป็นที่ปรึกษาให้ความคิดเห็นโดยเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ซึ่งนั่นก็หมายความว่าสภาตำบลจะมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม สภาตำบลจะต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์การ (Organization) ขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ มีบุคลากรคอยทำหน้าที่วิเคราะห์หรือการจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ ได้ในที่สุดสภาตำบลดังกล่าวนี้ก็จะทำให้เกิดความหมาย และความสำคัญที่ประชาชนจะได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองต่อไป

อย่างไรก็ดี ระบบการเมืองการบริหารในชนบทนี้ นอกจากสิ่งที่ได้กล่าวมาถึงการจัดสร้างองค์การทางการเมืองให้เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง ใช้นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมือง (Decentralization) อย่างแท้จริงสมบูรณ์แบบ เพื่อฝึกฝนสร้างความคุ้นเคยอย่างแท้จริง เช่น ระบบการปกครองท้องถิ่น พรรคการเมือง หรือสภาตำบลที่เป็นระบบการเมืองด้วยการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การบริหารหรือการดำเนินการต่าง ๆ ของทางราชการที่จะเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนในทางการเมืองนั้น ก็

ต้องพยายามฝึกหรือให้ความรู้ (educate) ประชาชน ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การประชุม การรับฟังความคิดเห็น (hearing) และการให้ข่าวสารความรู้ในทางการเมืองการปกครองด้วยหน่วยทัศนศึกษาเคลื่อนที่ (Mobile Unit) จะเป็นการได้ประโยชน์มากที่สุด ถือนำหนังสือพิมพ์ไปแจกจ่ายให้อ่านฟรี หรือนำภาพยนตร์ไปฉายให้ทราบถึงข่าวสารการบ้านการเมืองของไทยและต่างประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้นโยบายการรายงาน (Reporting) หรือการประชาสัมพันธ์ควบคู่กันไปก็จะทำให้ประชาชนมีความรู้ความคิดที่กว้างไกล พร้อม ๆ กับการฝึก และการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงในสถาบันทางการเมืองด้วยการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภา และผู้บริหารงานท้องถิ่น การเป็นผู้ที่สามารถให้ความคิดเห็นต่อชุมชนได้ช่วยตัวเองได้ ช่วยเหลือสังคมได้ ในที่สุดประชาชนก็จะเป็นประชาชนที่มีความรับผิดชอบและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ต่อไป

เชิงอรรถ

¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “ลักษณะทั่วไปของสังคมไทย” *เอกสารการศคนราภวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน : หน่วยที่ 1 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ป.สัมพันธ์พานิชย์, 2526 หน้า 6-7.)

² *Ibids.*, pp. 30-32.

³ Milton C. Cummings Jr. and David Wise, *Democracy Under Pressure : An Introduction to The American Political System* (New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc. 1971), pp. 13-17.

⁴ N.T. Uphoff, *Farmer's Participation in Project Formulation : Design and Operation, Paper Presented at Second Annual Agricultural Sector Seminar* (Washington C.C. : The World Bank, 1988), pp. 10-21.

⁵ ไพรัตน์ เดชะรินทร์, *การบริหารการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524).

⁶ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

⁷ ไพรดศึกษารายละเอียดใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และ ปกรณ์ ปรียากร, *วิฤหาคักยภาพและแนวโน้มของการพัฒนาบุคลากรในการพัฒนาชนบท* เอกสารวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530).

⁸ ณัฐพล ชันชไชย, *แนวความคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศและพัฒนาชนบท* ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (บรรณาธิการ), *การบริหารงานพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527) หน้า 16-19.

⁹ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย “ทิศทางการพัฒนาชนบทช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6” คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดประจำปี 2533, ใน *ประมวลระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2530), หน้า 43-46.

¹⁰ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 89 ฉบับที่ 122 ตอนที่ 190 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515. ที่ 13 ธันวาคม 2515.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ “แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีตและปัจจุบัน” ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ บรรณาธิการ *การบริหารงานพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 59.

¹⁴N.T. Uphoff, *op.cit.*

¹⁵เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนา” ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ บรรณาธิการ, *op.cit.*, หน้า 272-73.

¹⁶สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดประจำปี 2530 “ทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6” *ประมวลระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2530), หน้า 47-48.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²กระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย หนังสือราชการที่ มท 0306/ว 2529 วันที่ 9 กันยายน 2530 เรื่อง แจ้งมติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

²³*Ibid.*

²⁴สำนักนายกรัฐมนตรี, คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 134/2527 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2527 เรื่องเกณฑ์การดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²⁵สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529)* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ commaids, 2525), หน้า 5.

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และ ปกรณ ปรียากกร *ปัญหาศักยภาพและแนวโน้มของการพัฒนาบุคลากรในการพัฒนาชนบท* เอกสารการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2530

โฆสิต บันเปียมวัชฎ์ “แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีต และปัจจุบัน” ใน *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ บรรณาธิการ การบริหารงานพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ 2527

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ *แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนา” ใน *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ บรรณาธิการ การบริหารงานพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ 2527

ณัฐพล ชันธไชย *แนวความคิด และทฤษฎีในการพัฒนาประเทศ และพัฒนาชนบท* ใน *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ บรรณาธิการ 2525 การบริหารงานพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ 2527

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ *การบริหารพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2524

ประทาน คงฤทธิศึกษากร “ลักษณะทั่วไปของสังคมไทย” *เอกสารการสอนรายวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน หน่วยที่ 1 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พานิชย์ 2526

เอกสารทางราชการ

กระทรวงมหาดไทย สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย “ทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6” คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดประจำปี 2530 ใน ประมวลระเบียบปฏิบัติคำสั่งหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 2530

กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย หนังสือราชการ ที่ มท 0306/ว 2519 วันที่ 9 กันยายน 2530 เรื่อง แจ้งมติคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ฉบับที่ 122 ตอนที่ 190 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

สำนักนายกรัฐมนตรี, คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 134/2527 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2527 เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือภาษาอังกฤษ

Milton C.Cummings Jr.and David Wise, *Democracy Under Pressure : An Introduction to The American Political System*, New York : Harcourt Brace Javanovich, Inc. 1971

N.T. Uphoff, *Farmer's Participation in Project Formulation : Design and Operation*, Paper Presented at Second Annual Agricultural Sector Seminar, Washington D.C., The World Bank, 1981.