

ความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาชุมชน เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทแรกแล้วว่า การพัฒนาชุมชนเป็นการเสริมสร้างรากฐานความเจริญมั่นคงให้แก่ประเทศไทย และเป็นการเตรียมพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะผลของการพัฒนาชุมชนจะช่วยให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนได้ โดยที่ประชาชนได้รับความรู้ ในทางวิชาชีพ และวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ มีรายได้สูงขึ้น มีการศึกษา การอนามัย และความเป็นอยู่ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็รู้จักวิธีใช้ความรู้ ความสามารถของตนในการพิจารณาและดำเนินการแก้ปัญหาของแคว้นชุมชนได้เอง อันจะเป็นบันไดขั้นต้นนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและความจำเป็นของประเทศไทยที่จะต้องมีการพัฒนาชุมชน เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ และการปกครองตนเองของประชาชน โดยจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพทั่วไปของชนบทไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองว่ามีปัญหาและสาเหตุอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ โดยเหตุที่ประชาชนกว่า ๘๐ เปอร์เซ็นต์ ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในชนบท ซึ่งขาดความเจริญ มีการศึกษาค่ำ มีความยากจนและประกอบอาชีพในการเกษตร อันเป็นรากฐานแห่งเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงของประเทศจึงขึ้นอยู่กับประชาชนในชนบทเป็นสำคัญ และในตอนสุดท้ายจะได้กล่าวถึงนโยบายในด้านการพัฒนาชนบท ของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหามชนบทเหล่านี้ เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีการอยู่ดีกินดี มีการศึกษาและปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ และรู้จักรวมกันแก้ปัญหาและช่วยตัวเอง

สภาพทั่วไปของชนบทไทย

สภาพทางเศรษฐกิจ

ในท้องที่ชนบทของไทย ประชาชนส่วนใหญ่ทำการเกษตร เป็นอาชีพ จากการสำมะโนประชากรครั้งหลังสุดประชากรทั้งประเทศมี ๒๖.๓ ล้านคน เป็นประชากรที่อาศัยอยู่

ในเขตเทศบาล ๓.๓ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๑๒.๒ ของประชากรทั่วประเทศ ดังนั้น จะมีประชากรประมาณร้อยละ ๘๗.๘ % อาศัยอยู่ในชนบทและจากจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนมากประกอบอาชีพทางเกษตรเสียประมาณร้อยละ ๗๔.๑ ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ ๑๘.๕ ล้านคน ซึ่งคิดเป็นครอบครัวที่ประมาณ ๓.๔ ล้านครอบครัว ที่มีอาชีพในการเกษตร<sup>๑</sup> คือประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักจนกล่าวได้ว่าชนบทไทย มีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม (Agrarian Society) และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ชาวชนบทส่วนมากมีฐานะยากจนและรายได้ต่ำ เมื่อเทียบกับเกษตรกรในประเทศอื่น ๆ สาเหตุที่รายได้ของเกษตรกรไทยต่ำก็เนื่องมาจากสมรรถภาพในการผลิตต่ำ ใ้ผลผลิตคือน้อย การผลิตที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำก็สืบเนื่องมาจากชาวนาขาดความรู้ในวิธีการผลิตแผนใหม่ ขาดความสนใจและกระตือรือร้นในการปรับปรุงระบบวิธีการเกษตร การทำนาและการปลูกพืชชนิดอื่น ๆ ในปัจจุบันชาวนายังคงดำเนินกิจการตามวิธีการเช่นเดียวกับสมัยโบราณดั้งเดิม และยังคงใช้เครื่องมือเกษตรกรรมอย่างง่าย ๆ ตลอดมา ประกอบกับขนาดเนื้อที่นาของแต่ละครอบครัวมีน้อยมาก การประกอบกิจการเกษตรที่เป็นการค้าจึงมีน้อย ทำให้ชาวนามีรายได้น้อย

การครองชีพของชาวนาแม้ว่าจะตกอยู่ในภาวะที่กระเป๋ยกระเสียนอย่างมาก ชาวนาก็ยังมีหนี้สิน เพราะชาวนาส่วนมากไม่มีที่นาของตนเอง ต้องเช่านาคนอื่นเขาทำและต้องกู้ยืมเงินจากเจ้าของที่นา หรือจากนายทุนอื่น ๆ มาลงทุน เมื่อได้ผลผลิตออกมาก็ต้องใช้ผลผลิตนั้นชดเชยเจ้าหนี้ ควยเหตุนี้รายได้สุทธิของชาวนาจากการลงทุนลงแรงไปจึงค่อนข้างอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนั้นการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวนาไทยยังขึ้นอยู่กับดินฟ้า

---

<sup>๑</sup>สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๐๓ ฉบับทั่วราชอาณาจักร (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๕) หน้า ๑ - ๔

<sup>๒</sup>Ibid., หน้า ๑

<sup>๓</sup>สำนักงานชาวสารอเมริกันกรุงเทพฯ "ทางรุ่งเรืองของชาวนาไทย", วารสารชาวขาว, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔), หน้า ๑

อากาศตามธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าปีใดธรรมชาติอำนวยก็ได้อผลิตผลดีพอกินพอใช้ ถ้าปีใดธรรมชาติไม่อำนวย น้ำท่วมหรือแห้งแล้ง การทำมาหากินก็ฝืดเคือง อันเป็นผลให้ได้อผลิตผลต่ำลงรายได้อก็ลดลงด้วย ชาวชนบทก็ตกอยู่ในสภาพหนี้สินล้นพ้นตัว

นอกจากนี้ในชนบทไทยยังประสบปัญหาการขาดแคลนการชลประทานขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการบริโภคและการประกอบกิจการเกษตร ขาดเส้นทางคมนาคมที่จะนำสินค้าหรือผลิตผลออกสู่ตลาด นับไขว่การเศรษฐกิจของชาวชนบทตามที่ไ้กล่าวมานี้ เติมไปด้วยปัญหานานาประการ ซึ่งจะไ้กล่าวถึงสาเหตุแห่งปัญหาในตอนต่อไป

### สภาพทางสังคม

เมื่อพิจารณาสภาพชนบทไทยทางด้านสังคม ก็พอจะแยกพิจารณาไ้ดังนี้

- ก. การศึกษา ชาวชนบทส่วนมากมีความรู้เพียงอ่านออกเขียนไ้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงความก้าวหน้าให้แกตนเองและท้องถิ่นของตนเอง ชาวชนบทไทยยังมีการศึกษาชั้นต่ำมาก รัฐบาลจึงไ้พยายามขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปถึง ป. ๘ และนอกจากนั้นยังขาดสถาบันการศึกษาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะรักษาระดับความรู้ไ้เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว รวมทั้งยังขาดสถาบันในการทำงานด้วย
- ข. การอนามัย ส่วนมากชาวชนบทมีอนามัยต่ำ มีโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยบ่อย ๆ มีสุขภาพไม่ดี
- ค. การอพยพ เมื่อหมดฤดูทำนาแล้ว ชาวชนบทไม่มีอาชีพอื่นทำต่อไปในหมู่บ้าน จึงต้องมีการอพยพไปแหล่งอื่นที่พอจะประกอบอาชีพต่อไปได้ ดังเช่น ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของไทย ไ้อพยพเข้ามาหางานทำในจังหวัดข้างเคียง
- ง. ความเป็นอยู่ของครอบครัวต่ำ ชาวบ้านมักไม่มีอาชีพถาวรและไม่มีรายได้เป็นประจำ ก็ทำให้มีรายได้อเฉลี่ยต่ปีต่ำ และเป็นผลให้ความเป็นอยู่ของครอบครัวชนบทต่ำลงไปด้วย ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องฐานะของครอบครัวจึงมีอยู่น้อยมาก



### สภาพทางการปกครอง

เนื่องจากประเทศไทยบริหารงานแบบรวมอำนาจ การตัดสินใจและการสั่งงานจึงจำเป็นต้องไปจากส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งราชการของแต่ละกรมแต่ละกระทรวงไปประจำที่จังหวัดและอำเภอ สายการบังคับบัญชาก็ยังคงอยู่ที่กรมและกระทรวงที่ส่งราชการเหล่านั้นออกไป จากการบริหารงานแบบนี้ จะพบปัญหาความล่าช้าของการสั่งงาน ปัญหาการตัดสินใจ ปัญหาการประสานงาน ตลอดจนปัญหาทางประมาณ แมว่ารัฐบาลจะได้เห็นคุณค่าของการบริหารงานแบบกระจายอำนาจมาช้านานแล้วว่าเป็นวิธีที่จะสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนในชนบทได้ แต่เนื่องจากชาวชนบทยังไม่พร้อมพอที่รัฐบาลจะบริหารราชการแบบกระจายอำนาจได้ กล่าวคือ แต่เดิมประเทศไทยมีรูปการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองแบบนายกับบ่าว แมภายหลังจะเปลี่ยนการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อรัฐก็ยังคงมีความรู้สึกเหมือนนายกับบ่าวอยู่นั่นเอง และข้าราชการก็ยังแสดงตนเป็นนายอยู่เสมอ คอยเหตุนั้นประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นและไม่มีความคิดริเริ่มของตนเอง ซึ่งก็เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะบริหารงานแบบกระจายอำนาจ แม้กระนั้นก็ตามรัฐบาลก็ได้พยายามส่งเสริมทุกวิถีทางให้ประชาชนในชนบทได้เริ่มเข้าใจในระบอบการปกครองตนเองในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน อันจะเป็นรากฐานนำไปสู่ความเข้าใจในรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### ปัญหาของชาวชนบทไทย

ปัญหาของชาวชนบทไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาของชาวชนบทในประเทศต่าง ๆ ที่ยังล่าช้าในการพัฒนา จากการสำรวจขององค์การอาหารระหว่างประเทศพบว่า ปัญหาของชาวชนบทมีลักษณะหมุนเวียนจากเหตุไปหาผล และจากผลเป็นเหตุแห่งปัญหา<sup>4</sup>

<sup>4</sup> FAO, Third World or Food Survey : Freedom from Hunger Campaign, Case Study No.11, 1963, p.26 ใน สุวิทย์ ยิงวรพันธุ์, การพัฒนาชนบทในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๓ พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน ๒๕๑๒) หน้า ๒๖

กล่าวคือเนื่องจากการผลิตทางเกษตรกรรมได้ผลต่ำในประเทศด้อยพัฒนา จึงทำให้มีรายได้น้อย เมื่อรายได้ของประชาชนน้อย การออมทรัพย์เพื่อการลงทุนก็มีจำกัด การลงทุนเพื่อการผลิตต่อไปก็น้อยลงไปด้วย เมื่อรายได้น้อยก็ยังผลิตให้มีอาหารบริโภคคนน้อย เกิดโรคภัยไข้เจ็บเลยทำให้มีกำลังผลิตน้อย จึงเป็นปัญหารากฐานของชาวชนบท ซึ่งวนเวียนอยู่ในลักษณะ ๓ ประการใหญ่ ๆ คือความยากจน การไร้การศึกษาและโรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่ว ๆ ไป ของประเทศที่ด้อยพัฒนา

การระดมพลังความร่วมมือของประชาชน เพื่อให้ร่วมมืออย่างจริงจังในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่ประชาชน สำหรับประเทศไทย นาย Robert T. Macmilland อดีตที่ปรึกษาพัฒนาการท้องถิ่นของ ยูธอมประจำประเทศไทย ได้เขียนปัญหาของชาวชนบทไทยไว้ในหนังสือ Community Development in Thailand ดังต่อไปนี้ คือ<sup>5</sup>

- (๑) ผลผลิตในทางเศรษฐกิจต่ำ
- (๒) การศึกษาอยู่ในระดับต่ำ
- (๓) เงินทุนและสินเชื่อไม่มีเพียงพอ
- (๔) บริการของรัฐในชนบทไม่มีประสิทธิภาพ
- (๕) มีจิตใจฝังอยู่กับชนบทรรมนิยมประเพณี
- (๖) อัตราส่วนใหญ่ของประชากร เกือบทั้งหมด (ประมาณ ๘๕ %) อยู่ในชั้นของสังคมที่มีเศรษฐกิจไม่ดีพอ
- (๗) ครอบครัวยิ่งใหญ่เกินไป
- (๘) ดินฟ้าอากาศรอน
- (๙) ความสามารถในการบริหารเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และองค์การทางสังคมมีจำกัด

---

<sup>5</sup> Robert T. Macmilland, The Community Development in Thailand (Mimeo.), 1958, p. 5.

นายสาย หุตะเจริญ อธิบดีอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ก็ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ  
ปัญหาชนบทไทย โดยประมวลปัญหาไว้ ๑๐ ประการ คือ<sup>๖</sup>

- (๑) ผลผลิตต่ำ
- (๒) ขาดความสะดวกในเรื่องเครดิตและตลาด
- (๓) น้ำไม่พอใช้สำหรับครอบครัว
- (๔) ขาดถนน
- (๕) ขาดอาหารและอนามัยไม่ดี
- (๖) โอกาสหางานทำมีจำกัด
- (๗) ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาเพียงพอ
- (๘) การดำรงชีวิตในครอบครัวยากจน
- (๙) หมู่บ้านไม่เป็นที่อยู่อาศัย
- (๑๐) องค์การหมู่บ้านมีไม่พอ

ปัญหาของชาวชนบทไทยนี้ ขณะนี้ได้มีผู้ทำการศึกษาค้นคว้ากันมาก ทั้งผู้เชี่ยวชาญ  
ชาวไทยและต่างประเทศ และกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการพัฒนาชนบท  
โดยตรงก็ได้พยายามศึกษาวิจัยและค้นคว้าปัญหาสภาพของชาวชนบทไทย เพื่อประโยชน์ใน  
การแนะแนวทางให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติจะได้สามารถกำหนดวิธีที่จะช่วยชาวบ้านแก้ไขปัญหาให้  
ถูกต้องตรงจุด จากการศึกษาและวิจัยพบว่า ปัญหาของชาวชนบทใหญ่ ๆ มีอยู่ ๔ ประการ  
คือ<sup>๗</sup>

- (๑) ความยากจน
- (๒) ความไม่รู้หนังสือและชาวสาร
- (๓) โรคภัยไข้เจ็บ
- (๔) ความเฉื่อยชา

---

<sup>๖</sup>สาย หุตะเจริญ "คำบรรยายแก่นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ชั้นปีที่ ๔" เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓

<sup>๗</sup>สาย หุตะเจริญ การพัฒนาชุมชนในประเทศไทย (โรเนียว) ๒๕๑๑, ๕ หน้า

สาเหตุของความยากจน

๑. ปัจจัยในการผลิต

ก. ขาดน้ำและขาดระบบการควบคุมน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ จากสถิติปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานทั่วประเทศมีเพียง ๑๖ % ของเนื้อที่ที่ใช้ทำการเพาะปลูกทั้งหมดในประเทศไทย

ข. ขาดความรู้ทางเทคนิควิธีการแผนใหม่ ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะได้รับรู้วิทยาการแผนใหม่ในการเพาะปลูก และเลี้ยงสัตว์ เพราะขาดเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและราษฎรไม่รู้แหล่งที่จะให้ความช่วยเหลือ

ค. มีโรคระบาดสัตว์ และพืชที่คอยรบกวนทำให้ราษฎรไม่กล้าเลี้ยง และทำให้ได้ผลผลิตต่ำ

ง. ขาดสถาบันที่ขู่มเงินเพื่อลงทุนในหมู่บ้าน

จ. การถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยแล้วครอบครัวละ ๒.๕ ไร่ การประกอบการเกษตรที่เป็นการค้าจึงมีน้อย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินการแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งทำให้การผลิตเสียประสิทธิภาพไปมาก

ฉ. แรงงานในครัวเรือน มีได้นำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบครัวหนึ่งมีคนทำงานในฟาร์ม ทั้งปี ๓.๗๓ คน จากคนในครัวเรือนทั้งสิ้น ๗.๐๘ คน และปีหนึ่ง ๆ ทำงานกันจริง ๆ เพียง ๘๗ วัน และในภาคใต้คนทำงานจริงของแรงงานทักษะ (Labor force) มีเพียง ๘๕ เปอร์เซ็นต์<sup>๑๐</sup>

---

<sup>๑๐</sup>อุทิศ นาคสวัสดิ์ รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาอำเภอภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๘) หน้า ๑๘๑

<sup>๑</sup> Ibid., หน้า ๒๐

<sup>๑๐</sup>กมล ชาญเดชา รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาอำเภอในเขตพัฒนาภาคใต้ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๘) หน้า ๓

๒. การจำหน่ายผลิตภัณฑ์

ก. การขนส่ง ถนนหนทาง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคม หลักในการขนส่งสินค้า จากหมู่บ้านมายังตลาดไม่อยู่ในสภาพที่ใช้ได้ทุกฤดูกาล ทำให้สินค้าขายลำบาก ผู้รับซื้อในหมู่บ้านให้ราคาถูก

ข. ราษฎรในชนบทขาดข่าวสารความต้องการของตลาด ตลอดจนราคาที่เป็นแท้จริงของสินค้า

สาเหตุของความไม่รู้หนังสือและข่าวสาร

๑. ระดับการศึกษาต่ำ เปอร์เซ็นต์ของผู้ไม่รู้หนังสือยังสูง จากสถิติการสำรวจรายการใช้จ่ายของประชาชนทั่วราชอาณาจักร หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่รู้หนังสือมีถึง ๓๓ % และจบแค่ ป. ๔ มี ๕๔ %

๒. ขาดข่าวสาร

ก. ขาดหนังสือที่อ่านที่เหมาะสม ได้แก่ หนังสือประเภทการส่งเสริมความรู้ ในการประกอบอาชีพที่ง่ายต่อการเข้าใจ

ข. การติดต่อระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการให้ข่าวสาร ไม่เพียงพอ

ค. ราษฎรมีการเคลื่อนไหวติดต่อกับภายนอกน้อย

ง. ราษฎรขาดข่าวสารที่จำเป็นในการครองชีพประจำวัน

๓. ขาดเครื่องอำนวยความสะดวกในการส่งเสริมความรู้ เช่น อาคารเรียน อุปกรณ์การสาธิตและเผยแพร่

สาเหตุของโรคภัยไข้เจ็บ

๑. ความไม่สะอาดของจำนวนสถานอนามัย และเจ้าหน้าที่กับประชากร สถานีอนามัยที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่ความต้องการ แพทย์มีไม่เพียงพอ บางครั้งอยู่ห่างทำให้ผู้ป่วยไม่ได้รับการรักษาพยาบาลทันเวลาที่ จากรายงานของผู้เชี่ยวชาญ สปอ. ปรากฏว่าในจังหวัดอุบลราชธานี สถานีอนามัยชั้นหนึ่ง แต่ละแห่งรับผิดชอบคนประมาณ ๔ แสนคน ชั้นที่ ๒





ประมาณ ๕ หมื่นคน และสำนักงานคุ้มครองประมาณ ๓ หมื่นคน ประชาชนต้องเดินทางประมาณ ๕ ก.ม. (ถนนในชนบท) กว่าจะถึงสำนักงานคุ้มครอง<sup>๑๑</sup>

๒. ประชาชนขาดความรู้ในเรื่องอนามัย

ก. การใช้ส้วมในชนบทมีน้อย และส่วนมากคลอบุตรเอง ไม่เคยใช้ยาสีฟัน และแปรงสีฟัน จากการสำรวจเบื้องต้นของกรมการพัฒนาชุมชน ที่อำเภออำนาจเจริญ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ ปรากฏว่า ๘๕ % ไม่มีส้วมใช้ประมาณ ๒๓ % คลอบุตรเองประมาณ ๘๖ % ไม่เคยใช้แปรงและยาสีฟันเลย

ข. ส่วนใหญ่ราษฎรยังไม่รู้จักระวังรักษาอนามัยของร่างกาย และในบ้านเรือน เช่น บริเวณบ้านไม่ค่อยทำความสะอาด มีคอกสัตว์ไว้ใต้ถุนบ้าน

ค. ไม่รู้จักคุณค่าของอาหารและวิธีประกอบอาหารที่ถูกต้องตามหลักอนามัย

๓. น้ำสำหรับบริโภคที่สะอาดมีไม่เพียงพอ ส่วนมากน้ำที่โซดิมไม่ถูกสุขลักษณะ

สาเหตุของความไม่สะอาด

๑. ราษฎรขาดความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย และไม่มีโอกาสทดลองปฏิบัติอย่างจริงจัง

ก. ขาดสถาบันการปกครองตนเองในหมู่บ้าน

ข. ขาดสถาบันต่าง ๆ ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรในชนบทได้มีโอกาสฝึกหัด

๒. ราษฎรในชนบทมีทัศนคติ ต่อการพัฒนาหมู่บ้านว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ

หลวงราชการ

<sup>๑๑</sup>ราพีเก้ ชาน รายงานเรื่องสภาพด้านอนามัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โรเนียว)

<sup>๑๒</sup>กรมการพัฒนาชุมชน ผลการสำรวจเบื้องต้นเมื่อเปิดเขตพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๐๘

๓. ราษฎรขาดความสนใจในการปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่น และไม่รู้จักการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินงาน

จากปัญหาต่าง ๆ ของชาวชนบทที่ได้อธิบายมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าชาวชนบทของไทยยังขาดอยู่ทุกด้าน ดังนั้น การแก้ไขจึงต้องทำการแก้ไขและส่งเสริมในทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน คือจะต้องส่งเสริมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง

ความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่าชาวชนบทของไทยยังจะต้องได้รับการส่งเสริมในทุก ๆ ด้าน สำหรับในด้านการปกครองนั้น ก็นับว่ามีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าด้านอื่น ๆ เช่นเดียวกันในการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของชาวชนบทที่มีต่อการพัฒนาประเทศก็ของศึกษาปัญหาหลาย ๆ ด้านประกอบกัน จะพิจารณาแต่เพียงด้านเดียวไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการปกครองของประชาชนนั้น ก็จะต้องพิจารณาทั้งในด้านผู้ดำเนินการปกครอง อันได้แก่รัฐบาล และผู้ถูกปกครองอันได้แก่ประชาชนประกอบกัน ดังจะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาต่อไป คือ

๑. รูปการปกครองและกลไกในการบริหารงาน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่าประเทศไทยดำเนินการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) อำนาจในการสั่งการตัดสินใจ จำเป็นต้องไปจากส่วนกลางแต่เพียงแห่งเดียว โดยมีกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำยังจังหวัด อำเภอต่าง ๆ สายการบังคับบัญชาชั้นสุดท้ายยังอยู่กับกระทรวงที่ส่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไป จากลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจนี้จะพบปัญหาความล่าช้าของการสั่งงาน<sup>๑๓</sup> การรอคำสั่งจากส่วนกลาง ตลอดจนปัญหาการประสานงานของเจ้าหน้าที่ต่างกระทรวง ซึ่งในเรื่องเหล่านี้รัฐบาลได้พยายามที่จะปรับปรุงและส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจมาเป็นเวลาช้านานแล้วโดยได้พยายามกำหนดและสร้างมาตรการต่าง ๆ ให้มีการดำเนินงาน บริหารราชการไปในรูปกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเท่าที่จะทำได้ และในขณะเดียวกัน วิธีปฏิบัติราชการในแต่ละกระทรวงแต่ละกรมก็พยายามส่งเสริมให้มีระบบที่เรียกว่าการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ให้มากขึ้น มีการฝึกอบรมสัมมนากับบริหารระดับต่าง ๆ

<sup>๑๓</sup> กิตติ ประทุมแก้ว การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ ๒๕๑๖) หน้า ๓

แต่โดยเหตุที่ข้าราชการและประชาชนเคยชินต่อสภาพสังคมไทยมาช้านาน ผู้มอบอำนาจไม่ยอมมอบ ผู้รับมอบก็ไม่อยากรับ หรือรับแล้วก็ใช้ไม่เป็นหรือไม่เหมาะสม ในที่สุดโครงการต่าง ๆ จึงมักจะกลายเป็นโครงการจากส่วนกลางงบประมาณก็จัดสรรไว้ในส่วนกลาง แต่ไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค จึงทำให้การบริหารงานสาธารณะของฝ่ายรัฐบาลต้องลาซาไป ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ในชนบทก็เพิ่มขึ้นจากเดิมเรื่อย ๆ ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจขจัดหรือแก้ไขได้ทันเวลาที่ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องขึ้นมาถึงระดับชาติ รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นผู้สั่งการแก้ไขปัญหาจึงจะแก้ไขได้

## ๒. คุณภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงประชาชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางานทุก ๆ ด้านแล้ว จะเห็นได้ว่าคุณภาพของคนขึ้นอยู่กับกลไกของรัฐบาลและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งได้แก่สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการศึกษาตลอดจนการเมือง ได้มีส่วนในการกำหนดคุณภาพของประชาชนอยู่ด้วย จึงทำให้คุณภาพและทัศนคติของประชาชนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปกครองตั้งแต่ดั้งเดิม ประเทศไทยอยู่ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบการปกครองแบบนายกับบ่าว แม้ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วก็ตาม แต่ประเพณีการปกครองโดยวิวัฒนาการมาเป็นวัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติมาช้านานนั้น ความเข้าใจของราษฎรที่มีต่อรัฐ ยังมีอิทธิพลในความเข้าใจแบบนายกับบ่าวอยู่ ก่อรูปกับการแสดงตนเป็นนายของเจาหน้าที่ของรัฐบาลบางคนยังมีอยู่ จึงทำให้ทัศนคติดังกล่าวของประชาชนยังมีอยู่ ซึ่งเป็นความจำเป็นอันหนึ่งที่รัฐจะต้องใช้เวลาสร้างทัศนคติใหม่ของประชาชนให้เข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากผลของการวิจัยในท้องที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความคิดว่ารัฐบาลเป็นแหล่งเงินที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชาวชนบท การพัฒนาชนบทนั้นไม่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องการเงิน แต่อาจให้ความร่วมมือในเรื่องแรงงาน การ

---

<sup>14</sup> Toshio Yatsushiro, Some Aspects of Village Life in Northeast Thailand, USOM, Bangkok (Mimeo) 1963, p. 6

ศึกษาในเรื่องทัศนคติของชาวชนบทซึ่งได้พบต่อไปว่า โดยทั่วไป ชาวชนบทพอใจในสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่เวลานี้ ทั้งนี้ เพราะเขาไม่รู้ว่าอะไรดีไปกว่านี้ มักจะมีความเชื่อว่าโรคภัยไข้เจ็บ ความไม่สุขสบาย และแม้ความตายเป็นเรื่องธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อิทธิพลของศาสนาเป็นส่วนหนึ่งไม่โดยตรงก็โดยอ้อมในการตัดสินใจปัญหาและดำรงชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ในชนบทไทยยังพบอีกว่า ชาวนาไทยก็เหมือนกับชาวนาอีกหลายประเทศ ที่ยึดถือวิถีการทำนา และการเพาะปลูกแบบถ่ายทอดกันมาแต่บรรพบุรุษ การเปลี่ยนแปลงแนะนำให้ใช้ชีวิตใหม่ ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมักไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะเกรงจะไม่ไคผล

เมื่อถือว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทุกสาขาแล้ว การพัฒนาคุณภาพของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและสำคัญที่สุด และจะต้องมีการพัฒนาตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับหมู่บ้าน เพื่อเพิ่มพูนปริมาณของคนที่มีความรู้ใหม่มากขึ้น เพื่อให้คนหรือประชาชนส่วนมากมีความสามารถในการคิดถึงเหตุและผล ไม่ว่าจะทำอะไรจะต้องมีเหตุและผล เพื่อจะได้มีความสามารถปกครองตนเองได้ตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป

### นโยบายในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลปัจจุบัน

นโยบายในการพัฒนาของรัฐบาลไทยได้เริ่มจัดเตรียมแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศโดยมีแผนที่แนบอเนนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยได้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขึ้น (The National Economic Development Board) ต่อมาได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกของประเทศ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๔ โดยมีแผนและโครงการดำเนินงาน ที่แนบอเนน ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๐๘ ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะครั้งแรก (๒๕๐๔ - ๒๕๐๖) ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จากรายงานความก้าวหน้าของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ปรากฏว่าการพัฒนาเป็นไปตามแผนอย่างสม่ำเสมอเป็นที่น่าพอใจ ฐานะเศรษฐกิจโดยทั่วไป อยู่ในสภาพมั่นคงและขยายตัวตลอด

---

<sup>15</sup>Ibid., p. 9.

เวลา ผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้ผลเกินกว่าที่คาดหมายไว้ในแผนการขยายตัวของผลิตภัณฑ์ในประเทศเพิ่มขึ้น ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗.๒<sup>๑๖</sup>

แต่อย่างไรก็ตามประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพหลักในทางเกษตรกรรมในประเทศไทย ก็ยังคงอาศัยอยู่ในชนบทที่ยังคอยความเจริญ มีการศึกษา ความเป็นอยู่ยากจนเผชิญปัญหาการว่างงาน การทำงานไม่เต็มที่ และปัญหาคานอนามัยอยู่ การวางนโยบายเร่งรัดพัฒนาในชนบททั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และจะเห็นได้ว่าปัจจุบันรัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาชาวชนบทในสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ<sup>๑๗</sup>

๑. เพิ่มพูนรายได้ของชาวชนบท (Increasing income)
๒. พัฒนาคานการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Strengthening Local Self - Government)
๓. ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างชาวชนบทกับรัฐบาล (Strengthening Ties Between the Village people and the Government)

จากสาระสำคัญดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีแผนที่จะระดมกำลังในการพัฒนาทุกด้านพร้อมกันไป คือ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองและการปกครอง ซึ่งเป็นการพัฒนาคลุมทั้งการพัฒนาชุมชนในชนบทและในเมืองควบคู่กันไป แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเป็นเครื่องกำหนดและชี้แนวทางในการพัฒนาประเทศว่าในระยะหนึ่ง ๆ นั้น รัฐบาลจะทุ่มเทกำลังคน งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ ในการพัฒนาเน้นหนักในเรื่องใด

---

<sup>๑๖</sup> รายงานผลความก้าวหน้าของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ (สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๒๕๐๗) หน้า ๔ (โรเนียว)

<sup>๑๗</sup> สุวิทย์ บึงวรพินธุ์ พัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์ ๒๕๑๒) หน้า ๒



แต่ไหน เพียงไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายปลายทาง คือการกินดีอยู่ดีของประชาชนทั้งประเทศ

ต่อมาการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายขอบเขตให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ - ๒๕๐๙) ซึ่งได้พิจารณาวางแผนเฉพาะในส่วนของรัฐบาลอย่างเดี่ยว จนถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๐๙) ก็ได้มีการปรับปรุงขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สอง (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ก็ได้จัดทำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากได้มีการพิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐในสาขาต่าง ๆ ตลอดจนวิธีที่รัฐจะจัดหาเงินเพื่อใช้จ่ายตามโครงการโดยละเอียดแล้ว ได้มีการเพิ่มเติมสาระสำคัญขึ้นใหม่คือ

๑. เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม เพื่อให้ระบบสังคมได้เจริญก้าวหน้าควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
๒. ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคน
๓. เน้นความสำคัญของภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการด้านต่าง ๆ กับสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนให้มากยิ่งขึ้น
๔. ส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทในท้องที่ทุรกันดารและห่างไกล

จากสาระสำคัญตามข้อ ๔ นี้ ได้กำหนดไว้ในการกำหนดเป้าหมายและนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทในท้องที่ทุรกันดารและห่างไกล ดังนั้น จึงได้มีโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดดำเนินการโดยกระทรวงทบวงกรม หลายหน่วย โดยพยายามวางหลักการและแนวทางให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ

<sup>๑๔</sup> Ibid., หน้า ๓

แห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีโครงการที่ดำเนินการพัฒนาชนบทนี้หลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ของคณะกรรมการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการส่งเสริมการเกษตร โครงการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วนโยบายในการพัฒนา จะเห็นได้จากคำปราศรัยตอนหนึ่งของ ฯพณฯ พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความสำคัญว่า<sup>๑๘</sup>.....มีอยู่อันหนึ่งที่ผมรู้สึกเป็นห่วงมากก็คือ ทองของประชาชน เราจะพัฒนาบ้านเมืองให้สวยงาม จัดถนนหนทางให้ดีเพียงไร แต่หาประชาชนของเราไม่มีอาชีพ ประชาชนยากจนแล้วจะก่อผลว่า บ้านเมืองสวยเท่าไรก็อันไหนไม่หลับเพราะท้องหิว อันนี้เองทำให้ผมมาระลึกถึงอยู่อย่างหนึ่งว่า การพัฒนาที่สำคัญที่สุดที่เราจะต้องเร่งเร่งอีกอันหนึ่งก็คือการส่งเสริมอาชีพของประชาชนพลเมืองให้ให้มีทางทำมาหากินอย่างเต็มไม้เต็มมือ ให้มีรายได้พอสมควร แก่ทัศนภาพ ทุกคนต้องไม่ยากจน มีกำลังแรงพอที่จะมีปัจจัยสี่อย่างเต็มที่เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญมากเพราะฉะนั้นในเรื่องนี้เอง ผมได้เคยพูดในที่ประชุมของกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วาระแรกของชุดนี้ เมื่อก่อนที่จะมานี้เอง ว่ามีเรื่องหนึ่งที่เราจะต้องจัดให้คือ เรื่องการส่งเสริมอาชีพให้เพิ่มขึ้นอันหนึ่ง

อีกอันหนึ่งก็คือ น้ำบริโกล เรื่องน้ำบริโกลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้พบว่า แทรนแคนมาก เพราะว่าผมเองได้รับราชการอยู่ในภาคนี้ถึง ๑๑ ปี และได้ ไปในท้องที่ ๕ จังหวัด ทุก ๆ ปี ทุก ๆ อำเภอ เพราะฉะนั้น จึงได้เห็นมาแล้วว่าเรื่องน้ำบริโกลเป็นเรื่องที่ขาดแคลนมาก สำหรับประชาชนในภาคนี้ จึงได้ดำริ ว่าต้องเพิ่มการพัฒนา น้ำบริโกลให้แก่ประชาชนขึ้นอีกด้านหนึ่ง โดยตั้งใจว่าทุกหมู่บ้านจะต้องมีน้ำบริโกล ซึ่งจะพัฒนาขึ้นให้พอแก่ประชาชนให้ได้

---

<sup>๑๘</sup>คำปราศรัย ส่วนหนึ่งของ ฯพณฯ พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ณ หอประชุมจังหวัดขอนแก่น

นี่แหละผมจึงใคร่ที่จะแจ้งต่อท่านกรรมการก็ดี ท่านข้าราชการก็ดี นอกจากการพัฒนาปรับปรุงบำรุงบ้านเมือง ถนนหนทาง การจัดน้ำเพื่อการเกษตรหรือไฟฟ้าต่าง ๆ แล้ว เราจะต้องนึกถึงเรื่องการส่งเสริมอาชีพ การจัดหาน้ำบริโภคให้แก่ประชาชน ซึ่งเรามีความต้องการอีกด้วย เป็นการเพิ่มจุดหมายในการพัฒนาขึ้นอีกทางหนึ่ง

จริงอยู่ในโครงการเท่านั้นเอง ก็มีในเรื่องนี้อยู่แต่เป็นการอยู่อย่างแฝง ซึ่งไม่เห็นชัดนัก เช่นว่าการชักน้ำเพื่อการเกษตรมันก็หมายถึงส่งเสริมอาชีพนั่นเอง หรือการจัดให้มีโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น ก็หมายความว่าอาชีพของประชาชนที่จะรับจ้างเกี่ยวกับงานอุตสาหกรรมนั่นเอง เหล่านี้เป็นการพัฒนาอาชีพของประชาชนแฝงอยู่ในตัวแล้ว แต่ยังไม่เห็นชัดและอาจเป็นการดีที่ไกล ราษฎรจะต้องรออีกนานมาก ฉะนั้นเราจะต้องตั้งเป้าหมายให้ใกล้เข้ามาอีกกว่าจะต้องมีการพัฒนาการส่งเสริมอาชีพของประชาชนและการจัดหาน้ำบริโภคเพิ่มขึ้นอีกสองประการ .....

แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายที่แฝงอยู่และเป็นสาระสำคัญของรัฐบาลก็คือ ทำอย่างไรจะให้ประชาชนแก้ปัญหาของตนเอง โดยวิธีการปกครองตนเอง จนกลายเป็นรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล หรือเทศบาล ที่สมบูรณ์ต่อไป

### นโยบายด้านการพัฒนาชุมชนของรัฐบาล

เมื่อกล่าวถึงการพัฒนาชุมชน ในที่นี้จะขอแยกจากคำว่า "กรมการพัฒนาชุมชน" เพราะการพัฒนาชุมชนนั้นมีความหมายกว้างขวางออกไป อาจจะเป็นการดำเนินงานพัฒนาในชุมชนใดชุมชนหนึ่งของหน่วยราชการหรือองค์การอาสาสมัครแห่งใดแห่งหนึ่งก็ได้ ไม่จำกัดเฉพาะการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชนแต่เพียงอย่างเดียว

ตามที่ไต่ถามมาแล้วในตอนต้นว่า การพัฒนาชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ วิธีการที่จะใช้ในการพัฒนาชุมชน จึงต้องตกอยู่ภายใต้



ระบอบเศรษฐกิจและรูปการปกครองของประเทศที่ใช้อยู่แล้วฉะนั้นวิธีการพัฒนาชุมชนของประเทศ  
ไทยจึงต้องทำตามแบบผสมที่เรียกว่า Planned Development <sup>๒๐</sup> คือมีลักษณะกึ่งเสรีกึ่ง  
บังคับมีอิสระเป็นแบบเสรี หรือแบบบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งโดยแท้ การที่ประเทศไทยใช้วิธีแบบนี้  
ก็เพราะว่าต้องการให้การพัฒนาประเทศมีโครงการ มีเป้าหมายและมีกำหนดระยะเวลาปฏิบัติ  
งานที่แน่นอนเพื่อการพัฒนาจะได้เป็นไปโดยรวดเร็วกว่าที่จะปล่อยให้มีความเคลื่อนไหวไป  
ตามธรรมชาติหรือค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ต้องการที่จะรักษารูปการปกครองแบบ  
ประชาธิปไตย ซึ่งเคารพในสิทธิแห่งความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย

ที่วางงานพัฒนาชุมชนของประเทศไทยเป็นแบบ "กึ่งเสรีและกึ่งบังคับ" นั้น หมาย  
ความว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐหรือโครงการของรัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำเองแล้ว  
ยอมใช้วิธีการบังคับให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ทุก  
ประการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น รัฐบาลมีนโยบายที่จะสร้างอ่างเก็บน้ำ เขื่อน  
การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ ในท้องที่ใด คุ้มเงินงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐ  
ยอมบังคับได้เสมอส่วนที่เกี่ยวกับเอกชนนั้น การพัฒนาแบบผสมมีลักษณะเป็นการจริงจังมากกว่า  
บังคับ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการให้ชุมชนต่าง ๆ มีความเจริญก้าวหน้าภายในระยะเวลา  
ที่สั้นมากกว่าการปล่อยให้เป็นไปเรื่อย ๆ แต่ไม่ใช้วิธีการแบบบังคับหรืออิครอนสิทธิของประชาชน

การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนในประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีความพยายามที่  
จะปรับปรุงวิธีการทำงานพัฒนาชุมชนให้มีแนวคิดถือเป็นมาตรฐาน แต่ก็ยังไม่มีประเทศใดที่จะ  
สามารถสร้างมาตรฐานแนววิปฏิบัติให้สามารถใช้ได้เหมาะสมกับทุกประเทศ เพราะการ  
พัฒนาประเทศนั้นเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพร้อม ๆ กันไปทุก  
ด้าน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทางที่ต้องการ ตราพิจารณาโครงการต่าง ๆ ใน  
การพัฒนาประเทศ จึงต้องพิจารณาถึงผลสะท้อนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม  
และการเมือง หลักสำคัญ คือ การพัฒนาประเทศมิได้จำกัดเฉพาะการลงทุนในโครงการที่คาด  
ว่าจะมีผลโดยตรงทางเศรษฐกิจเท่านั้น การลงทุนในโครงการพัฒนาบ้านสังคมและการเมือง

---

<sup>๒๐</sup>จอมพล ถนอม กิตติขจร, แนวทางพัฒนาชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน, เอกสารทาง  
วิชาการฉบับที่ ๕/๒๕๐๗), หน้า ๑๑

ก็ควรจะได้รับความสนใจเท่า ๆ กับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>๒๑</sup> ดังนั้นนโยบายในการพัฒนาชุมชน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่าจะกำหนดวิธีการในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง แนวนโยบายซึ่งในต่างประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ยอมรับกันว่าควรที่จะกำหนดนโยบายอย่างไรนั้นพอจะสรุปได้โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ<sup>๒๒</sup>

๑. การพัฒนาชุมชน ถือว่าเป็นขบวนการที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นในทุกด้าน คือ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครอง
๒. ในสมัยก่อน การทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อาจจะทำให้ยาก แต่ในปัจจุบันนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนา รัฐบาลพยายามให้ทำงานร่วมกันและประสานงานกัน เพื่อให้ผลของงานเกิดประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมอย่างจริงจัง เช่น เกษตร ป่าไม้ สาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ ให้ทุกฝ่ายพยายามวางแผนดำเนินงานร่วมกันแทนที่ต่างฝ่ายต่างทำให้มีการประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกัน
๓. การทำงาน เปลี่ยนจากแบบทำคนเดียวเป็นการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เรียกวาระคมกำลังนำเอาทรัพยากรทั้งมวลของรัฐ และกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ไปรวมดำเนินการให้สำเร็จความมุ่งหมาย โดยปรับปรุงกลไกของรัฐบาล ให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๔. การทำงานพัฒนาในสมัยนี้ พยายามให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหาตัดสินใจตัดสินใจ และดำเนินการเองในการพัฒนาให้มากที่สุด ซึ่งเป็นหลักช่วยตัวเอง

---

<sup>๒๑</sup> สุวิทย์ ยิงวรพันธุ์ op. cit., หน้า ๑๑๑

<sup>๒๒</sup> T. R. Batten, Community and Their Development (London : Oxford University Press, 1957) P. 7, and the U N Report on Concept and Principles as Reported by the Secretary General, March 12, 1957.

ใน สุวิทย์ ยิงวรพันธุ์ พัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์ ๒๕๑๒)

หน้า ๑๑๓

๕. การทำงานพัฒนาการในสมัยปัจจุบัน การทำงานร่วมกับประชาชนนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลเริ่มตระหนักในความสัมพันธ์ของชนบทกรรมนิยมประเพณี และความเชื่อถือของประชาชนในท้องถิ่นว่า มีอิทธิพลต่อความยากหรือง่ายในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนยิ่งกว่าสมัยก่อน และระลึกอยู่เสมอว่า การรวมกลุ่มของประชาชนในการทำงานตามแบบฉบับของท้องถิ่น และความตองการที่แท้จริงของราษฎรอาจแตกต่างจากความตองการของเจ้าหน้าที่ได้

๖. กิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่จัดทำเพื่อการพัฒนาจะต้องตรงกับความต้องการมูลฐาน (Basic needs) ของชุมชนนั้น โครงการแรก ๆ จะต้องริเริ่มจากความตองการของประชาชนอย่างแท้จริง

๗. ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนสำคัญเท่าเทียมกับความสำเร็จทางวัตถุ

๘. การพัฒนาชุมชนมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้มากขึ้นและดีขึ้น เป็นแนวทางที่จะช่วยให้มีรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้นและหากว่ายังไม่มีการช่วยก่อให้เกิดรูปการปกครองขึ้นด้วย

๙. การนำเอาโครงการสตรี และเด็กเข้ามามีส่วนร่วมทำให้โครงการพัฒนาชุมชนมั่นคงยิ่งขึ้น และการพัฒนาจะขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปในอนาคต

๑๐. เพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์ในการพัฒนาชุมชน โดยหลักช่วยตัวเองของท้องถิ่น ๆ จำจะต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจังจากรัฐบาล การดำเนินงานพัฒนาชุมชนของประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องยึดหลักว่า พยายามให้ประชาชนช่วยตัวเอง โดยส่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ (Change Agent) เข้าไปในหมู่บ้าน ไปประชุมอภิปรายและชักชวนให้ราษฎรใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านด้วยตนเอง

๑๑. การส่งเสริมให้มีการสนับสนุนและฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น เพื่อเป็นจักรกลสำคัญในงานพัฒนาเป็นวัตถุประสงค์และแนวทางนโยบายในการพัฒนาที่สำคัญยิ่ง

๑๒. การสนับสนุนโครงการพัฒนาชุมชนในระดับโครงการชาติจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

ก. การกำหนดนโยบายให้แน่นอน

ข. การจัดระบบบริหารงานให้เป็นกิจลักษณะ

- ค. การรับสมัครเจ้าหน้าที่และการฝึกอบรม
- ง. การระดมสรรพกำลังทรัพยากรท้องถิ่นของชาติและ
- จ. การจัดหน่วยงานทำหน้าที่วิจัยและประเมินผล

๑๓. การดำเนินงานขององค์การอาสาสมัคร ซึ่งมีโซหน่วยงานทางราชการ ควรจะได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาชุมชนอย่างเต็มที่ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

๑๔. ความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับของท้องถิ่นจำจะต้องมีความเจริญคู่เคียงกันไปกับความเจริญระดับชาติ

๑๕. โครงการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และค่อยเป็นค่อยไป วางขั้นตอนของการดำเนินงานไว้ให้เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ตามเวลา

๑๖. โครงการใดที่ต้องการความรู้เทคนิคโดยเฉพาะ ต้องพยายามดึงเอาผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะสาขาเข้าไปร่วมในการวางโครงการดำเนินงานด้วย เช่น เกษตร และอนามัย ฯลฯ

๑๗. โครงการพัฒนาชุมชนจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จากหลัก ๑๗ ประการนี้ ประเทศไทย ได้กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายไว้ในโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ คือ<sup>๒๓</sup>

๑. ปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่ให้เจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตนเอง เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น และมีความสมบูรณ์พูนสุขโดยทั่วกัน

๒. เปลี่ยนแปลงทัศนคติของชาวชนบทใหม่ ให้รู้จักช่วยตัวเอง ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนและท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือในทางวิชาการ อุปกรณ์ต่าง ๆ หรือทางการเงินเท่าที่จำเป็น หรือเกินกำลังของประชาชนจะร่วมกันทำเองได้

---

<sup>๒๓</sup>โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ (โรเนียว) กรมมหาดไทย หน้า ๑ - ๓

สรุป

สภาพความเป็นอยู่ของชนบทไทยส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนา ใ้ครอบคลุมชีวิต และกิจการประจำวันทุกด้านของชาวชนบทไทยส่วนมาก และจากสถิติตัวเลขเฉลี่ยรายได้สุทธิจากการเกษตรของครอบครัวหนึ่ง ๆ ยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทำให้ประชาชนของประเทศยังประสบกับปัญหา ความยากจน นอกจากนี้ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยังคอยการศึกษา และมีโรคภัยไข้เจ็บ อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ชาวชนบทขาดโอกาสที่จะเข้าร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน ต่อมาในระยะหลังสงครามโลก ครั้งที่สองมานี้รัฐบาลได้เห็นความจำเป็น และวางแผนการส่งเสริมช่วยเหลือสนับสนุนให้ชาวชนบทที่มีความเป็นอยู่ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง