

(มีกำหนด 2 ปี) คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเป็นสถาบันที่เป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาทุกด้าน เพราะเป็นตัวแทนโดยตรงของประชาชนและตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาปัญหา และความต้องการของชาวบ้าน หากเกินกำลังความสามารถของประชาชน รัฐบาลก็จะเข้าช่วยตามความจำเป็น อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญยิ่งในการพัฒนาชุมชน เพราะถ้าขาดผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งหรือมีลักษณะผู้นำที่ดีได้จริง ๆ แล้ว ย่อมหวังความสำเร็จได้ยากในการที่จะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน และจะเป็นเหตุให้การระดมและใช้ทรัพยากรในชุมชนไม่ได้ผลเต็มที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในงานพัฒนาชุมชนได้แก่พัฒนากร ซึ่งเป็นข้าราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยประจำทำงานร่วมกับประชาชนในระดับหมู่บ้าน มีหน้าที่ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น จัดกลุ่มอาชีพและกลุ่มผู้มีความสนใจต่าง ๆ แล้วทำงานกับกลุ่มเหล่านั้น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและกลุ่มต่าง ๆ เป็นที่รวมบรรดาผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นกำลังอันสำคัญที่สุดในการที่จะพัฒนาหมู่บ้านชนบท โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาหมู่บ้าน หากได้รับการสนับสนุนและฝึกอบรมให้เหมาะสมกับหน้าที่แล้ว นอกจากจะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนแล้ว ยังเป็นสื่อสำคัญในการติดต่อให้ข่าวสารแก่ประชาชนและเสนอความต้องการขึ้นมา จะสามารถทำหน้าที่รับช่วงงานพัฒนาหมู่บ้าน และดำเนินกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้เอง ในที่สุดก็จะกลายเป็นหน่วยบริหารงานท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี จึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาผู้นำท้องถิ่นหรือการสร้างผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งถือว่าเป็นงานสำคัญที่สุดในการพัฒนาชุมชน ในขณะนี้ย่อมเท่ากับเป็นการปูพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่นไปด้วยในตัว และจะเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาชุมชนในหมู่บ้านชนบท เป็นการเสริมสร้างรากฐานความเจริญมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ และเป็นการเตรียมพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง<sup>7</sup> ที่กล่าวเช่นนี้ก็โดยที่มองเห็นได้ว่าผลการพัฒนาชุมชนจะช่วยให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนได้ โดยการที่ประชาชนได้รับความรู้เทคนิคหรือวิธีการผลิตที่ได้ผลดีขึ้น มีการประกอบอาชีพที่ได้ผลดีกว่าเดิม มีรายได้สูงขึ้น มีการศึกษาการอนามัยและความเป็นอยู่ดีขึ้น มีความสะดวกสบายมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การที่ประชาชนรู้จักริเริ่มและใช้ความรู้ความสามารถของตนเองในการพิจารณาหาทางเลือกและร่วมมือกันวางแผนดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของแต่ละชุมชนได้เอง โดยผ่านทางผู้นำท้องถิ่นและคณะกรรมการ

พัฒนาหมู่บ้านจัดตั้งกลุ่มสมาคม องค์กร หรือสถาบันขึ้นในชุมชน เพื่อใช้เป็นที่จัดการงานและจัดบริการอันเป็นประโยชน์สุขของชุมชน ก่อมเท่ากับเป็นบันไดขั้นต้นที่จะนำไปสู่การที่จะปกครองท้องถิ่นของตนเองได้อย่างแท้จริงในอนาคตต่อไป

## 12. กรรมการพัฒนาชุมชน

กรรมการพัฒนาชุมชนได้ถือกำเนิดจากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย ตามนัยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2505 โดยเป็นองค์การรับผิดชอบในการบริหารและดำเนินงานพัฒนาชุมชนตามหลักการและแนวนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505 เป็นต้นมา<sup>8</sup>

### หน้าที่และภารกิจของกรรมการพัฒนาชุมชน<sup>9</sup>

1. ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน ผู้นำท้องถิ่น จัดการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์หลักการ และวิธีดำเนินงานในการพัฒนาชุมชน
2. ให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่ประชาชน เพื่อให้มีความรู้ในแบบ และงานฝีมือสมัยใหม่ อันจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น
3. ส่งเสริมและฝึกอบรมประชาชนให้เข้าใจวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนเขตพัฒนาอำเภอในปีงบประมาณ 2511<sup>10</sup>

|             |                 |
|-------------|-----------------|
| ดำเนินการใน | 30 จังหวัด      |
|             | 111 อำเภอ       |
|             | 1,032 ตำบล      |
|             | 10,639 หมู่บ้าน |

มีประชากรประมาณ 6,367,651 คน หรือ 20.60 เปอร์เซ็นต์ของทั้งประเทศ

### พัฒนาการคือใคร

**พัฒนาการ** คือเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปประจำตามตำบลต่าง ๆ ที่เปิดเป็นเขตพัฒนาอำเภอ ตำบลละ 1 คนเพื่อเป็นผู้ให้การศึกษา รวมกลุ่มคนทำงาน และเป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับทางราชการ

การทำงานของพัฒนาการ

- 1) สร้างมิตร
- 2) ตกลงร่วมกัน
- 3) แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่เป็นภัย
- 4) ทำงานกับกลุ่ม

ในการดำเนินงาน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หรือ กทม.ทุกหมู่บ้าน ๑ ละ 5-9 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง เพื่อเป็นสถาบันกลางในการพิจารณาพัฒนาหมู่บ้าน

ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน มีหลัก 6 ประการที่มุ่งส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชน ตามลักษณะปัญหาของชนบท

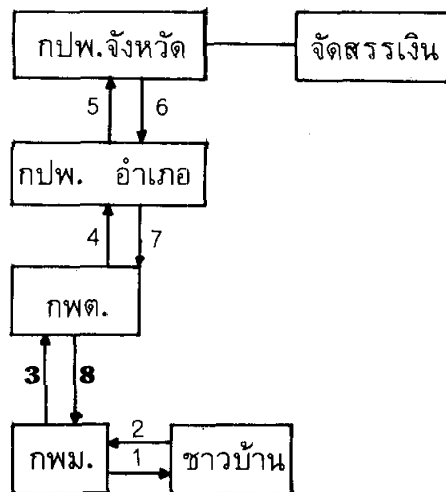
เจ้าหน้าที่หลักในการดำเนินงานในชุมชนชนบทคือ พัฒนาการ

พัฒนากร ประจำตำบลละ 1 คน เพื่อเป็นผู้ให้การศึกษารวมกลุ่มคนและเป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับทางราชการ

### ขั้นตอนการดำเนินงานของพัฒนากร<sup>11</sup>

1. พัฒนาการเริ่มงานโดยการสำรวจเบื้องต้นในตำบลรับผิดชอบใช้เวลา 4 เดือน เพื่อ
  - 1) เพื่อทราบความต้องการประชาชน นำมาเป็นหลักในการวางโครงการ
  - 2) เพื่อได้สถิติเบื้องต้นของเขตพัฒนาอำเภอเพื่อการประเมินผล
  - 3) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างพัฒนากรกับชาวบ้าน
2. ให้ราษฎรเลือกตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หรือ กทม. หมู่บ้านละ 5-9 คน เพื่อเป็นสถาบันกลางในการพิจารณาพัฒนาหมู่บ้าน
3. ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาตำบล วางแผนพัฒนาชุมชนระยะยาว (5 ปี) ในระดับตำบล

โครงการพัฒนาหมู่บ้านจะเสนอขึ้นมาโดย กทม. เป็นประจำทุกปี



1. เสนอโครงการของความเห็นชอบ
2. เห็นชอบ
3. ขออนุมัติ
4. แจ้งการอนุมัติและขอให้จัดสรรเงิน
5. ขอให้จัดสรรเงิน
6. แจ้งการจัดสรรเงิน
7. แจ้งการจัดสรรเงิน
8. แจ้งการอนุมัติและให้ดำเนินการ

## ลักษณะหน้าที่และการทำงานของพัฒนากร

ขอบเขตในการทำงานของพัฒนากรกว้างขวางกว่างานราชการธรรมดา โดยทั่วไป เพราะพัฒนากรนั้นมิได้นั่งโต๊ะทำงานในสำนักงาน พัฒนาการจะต้องใช้ชีวิตทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ในหมู่บ้าน เขาอาจจะไปปรากฏตัวที่โนนบั้งที่นี้บั้งท่ามกลางหมู่ชาวบ้านหรือนักวิชาการ บางเวลาเขาอาจจะอยู่ในท้องนา บางเวลาเขาอาจจะอยู่ในลานวัด หรือบางเวลาเขาอาจจะอยู่ในวงเสวนาแห่งหนึ่งแห่งใด ในยามที่ชาวบ้านมีกิจกรรมบางอย่าง เช่น ทำบุญ โขนจุก หรืองานบวชนาค และในเวลานั้น ๆ แผลงที่พัฒนากรจะทำงานและทำหน้าที่ของเขา เขาจะมีเรื่องที่น่าสนใจมาเล่าให้ชาวบ้านตื่นตัวตื่นใจ เขาจะชักจูงให้ชาวบ้านรักใคร่สามัคคีกัน เขาจะแนะนำให้ชาวบ้านจับกลุ่มกันอย่างเรียบร้อยและทำประโยชน์ เขาอาจจะเป็นผู้รู้ (Resource Person) และผู้ตอบปัญหาในบางกรณีแก่ชาวบ้าน และเป็นผู้ที่ทำให้วงสนทนา นั้น ๆ มีชีวิตชีวา มีขอบเขต และเนื้อหาไปในทางที่ดี

งานของพัฒนากรเป็นงานที่แตกต่างกับงานอื่นมาก กล่าวคือเป็นงานที่ใช้ความรัก ความเมตตาเป็นที่ตั้ง พัฒนาการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่อาจเรียกได้ว่าเป็นเพื่อนแท้ของชาวบ้าน เพราะเขาไม่มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายเหนือกว่าชาวบ้าน ไม่สามารถจะกะเกณฑ์ให้ชาวบ้านกระทำการใด ๆ ตามที่เขาปรารถนาได้ แม้แต่การเรียกประชุมชาวบ้านก็เป็นไปด้วยการขอร้อง ชักชวน ชาวบ้านจะมาหรือไม่มาพัฒนากรก็หาบังคับไม่ได้ พัฒนาการมีแต่เพียงมือเปล่าสองมือ วิชาการใหม่ ๆ ความรัก ความศรัทธาต่องานและต่อประชาชน สิ่งนี้เท่านั้นเป็นอาวุธที่พัฒนากรนำมาต่อสู้อุปสรรค อำนาจของพัฒนากรที่จะทำให้งานสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีนั้น เป็นอำนาจของความรักและความบริสุทธิ์ใจ เป็นอำนาจของเหตุผลและสติสัมปชัญญะในการครองชีวิตที่ชาวบ้านเข้าใจและเรียกร้อง ท้ายที่สุดมันเป็นอำนาจของการชักจูง ชักชวนและวิงวอนอันเกิดจากศรัทธาและความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างชาวบ้านกับตัวพัฒนากรเอง

ลักษณะอันเป็นอัจฉริยะยอดเยี่ยมของงานในหน้าที่พัฒนากรนั้น เห็นได้อย่างเด่นชัด 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการจะต้องเข้าไปอยู่ในหมู่บ้าน งานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่มีเป้าหมายอยู่ที่หมู่บ้านชนบท เพราะฉะนั้นพัฒนากรจึงต้องเข้าไปอยู่ในหมู่บ้านชนบท การเข้าไปอยู่ในหมู่บ้าน พัฒนาการมิได้ไปในฐานะผู้เยี่ยมเยียนหรือผู้ตรวจราชการ เช่น ข้าราชการอื่น ๆ แต่พัฒนากรเข้าไปอย่างสมาชิกคนหนึ่งของหมู่บ้านไปอยู่กับชาวบ้าน กินกับชาวบ้าน พัฒนาการจะเป็นผู้พิสูจน์ให้เห็นว่า คติที่ว่า การเข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิวตาตามนั้นก็จริงอยู่ แต่ไม่จริงเสมอไป พัฒนาการจะไม่ปฏิเสธความเป็นอยู่และความรู้สึกนึกคิดของชาวบ้าน และ

จะแสดงให้เห็นว่าความเป็นอยู่และความรู้สึกนึกคิดของชาวบ้านนั้นดี แต่ยังมีสิ่งที่ดีกว่า เขาจะแสดงหรือเป็นตัวอย่างให้ชาวบ้านเห็นสิ่งที่ดีกว่านั้น และเขาจะรอคอยด้วยความอดทนที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลงเข้มข้นและแน่นอนในลักษณะที่ “บัวก็มีช้ำ น้ำก็มีขุ่น”

การเข้าไปทำงานในหมู่บ้านนั้น ถึงแม้จะเป็นการทำงานในชนกลุ่มน้อย ก็เป็นงานที่ยากยิ่งเพราะไม่แต่ชนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ยังขาดแคลนกำลังทรัพย์ กำลังปัญญา แต่สภาพของภูมิภาคและเหตุการณ์ก็ยังอยู่ในภาวะที่คับแคบโดดเดี่ยวและทรูกันดาร มีคาถาอยู่บเดียวที่จะทำให้พัฒนาการผูกพันและทำงานอยู่ในหมู่บ้านได้โดยไม่รู้สึกท้อแท้และเบื่อหน่ายนั่นก็คือ “ความรักที่มีต่อชาวบ้าน และรักชีวิตชนบท” พัฒนาการจะต้องมีรังเกียจสภาพอันหงอยเหงาเปล่าเปลี่ยวของหมู่บ้าน จะต้องทนเห็นฝุ่นที่คลุ้งอยู่ชั่วเวลาตาปี จะต้องมีความรักแบบจินตกรวีที่พิสมัยสายลมและแสงแดด รักกระแสน้ำอันเอื่อยไหลในลำธารและท้องนา และในความรักอันนี้เขาจะต้องมีความสำนึกอยู่อย่างหนึ่งว่า สักวันหนึ่งกระแสน้ำนั้นอาจจะสร้างกังหันลม และกังหันลมนั้นจะระบายน้ำเข้าไปสู่ท้องนา ทำให้ข้าวกล้าในท้องนาเขียวขจีอยู่ชั่วฤดูกาล และในความอดทนไม่รังเกียจเด็ดฉนั้นนั้น เขาจะต้องสร้างสิ่งทดแทนที่ดีกว่าเพื่อว่าเขาและชาวบ้านจะได้ไม่ต้องรับภาระเช่นนั้นตลอดไป ถึงแม้ว่าสิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่มนุษย์ทนรับได้ก็ตาม

สรุปว่า การเข้าไปอยู่ในหมู่บ้านนั้นพัฒนาการจะต้องนำความรักของเขาไปด้วย และความรักของเขาจะต้องผลิดอกออกช่อ เป็นสิ่งสุนทรต่าง ๆ แก่ชุมชน และพัฒนาการก็จำต้องรำลึกอยู่เสมอว่าที่ทำงาน ชีวิต และความสำเร็จในการงานหน้าที่ของเขานั้น มิได้อยู่ที่อำเภอหรือที่อื่นใด หากอยู่ในหมู่บ้านที่เขาได้รับมอบหมายนั่นเอง ท่ามกลางสายสัมพันธ์แห่งกิจกรรมประจำวัน ซึ่งดูอย่างผิวเผินก็จะเหงวยหงอย และเชื่องช้า แต่จะเต็มไปด้วยเสน่ห์รัศมี และท้าทายให้ทำงาน หากพัฒนาการจะเข้าไปอยู่ด้วยความรัก ความตั้งใจ และความปรารถนาอย่างจริงใจที่จะยึดเอาหมู่บ้านเป็นเรือน ยึดเอาความท้าทายและชีวิตชนบทของชาวบ้านเป็นสนามทดลองความสามารถในการงาน เป็นสนามทดลองความสามารถในการทำตัวให้รื่นรมย์กับชีวิต และยึดเอาชีวิตสังคมชาวบ้านนั้นเป็นชีวิตสังคมที่เขาเต็มใจ และมีความรู้สึกว่าเขาได้เป็นส่วนหนึ่งอันจะแยกออกมาเสียมิได้ของสังคมนั้น

2. **พัฒนาการต้องเป็นนักประชาสัมพันธ์ที่ดี** เมื่อพัฒนาการเข้าไปอยู่ในหมู่บ้านนั้น สิ่งแรกที่สุดที่เขาจะต้องกระทำก็คือ สร้างความสัมพันธ์อันดีกับชาวบ้าน ความรักและความจริงใจที่เขาที่มีต่อชาวบ้าน เขาจะได้รับความรักและความจริงใจของชาวบ้านเป็นรางวัลเช่นกัน การที่จะกระทำเช่นนี้ได้ พัฒนาการจะต้องเป็นนักประชาสัมพันธ์ภาคปฏิบัติที่ดี นอกจาก

ชาวบ้านจะยอมรับเขา ในความยอมรับนั้นควรจะมีดอกผลเป็นความเชื่อถือเป็นศรัทธา ความยอมรับและความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นด้วยความบริสุทธิ์ใจของชาวบ้าน

พัฒนาการจะต้องนำเอาทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ไปใช้ให้ได้ผลอย่างจริงจังในระดับหมู่บ้าน เขาจะต้องซาบซึ้งว่ากลุ่มชนใดมีแนวความรู้สึกรู้สึกนึกคิด (Concepts) ทัศนคติ (Attitude) ความเชื่อ (Belief) และค่านิยม (Value) เป็นแบบใด และจักต้องครุ่นคิดคำนึงอยู่เสมอว่า เขาจะเข้าถึงชนกลุ่มนั้นได้โดยวิธีใด พัฒนาการจะต้องเป็นผู้ที่ละเอียดอ่อน (Sensitive) และสำนึกเสมอว่าสิ่งใดพึงกระทำ สิ่งใดมิพึงกระทำ ในการสื่อความคิดติดต่อ (Communicate) กับชาวบ้าน เขาจะต้องพูดภาษาในระดับและแนวเดียวกับชาวบ้าน (Speak Same Language) เพื่อชาวบ้านจะได้เข้าใจในสิ่งที่เขาต้องการให้ชาวบ้านเข้าใจ และเขาเองจะได้เข้าใจในสิ่งที่ชาวบ้านต้องการให้เขาเข้าใจ

นอกจากนั้นพัฒนาการยังเป็น**นักรวมกลุ่ม (Organizer)** ที่ดีเขาจะต้องรู้จักใช้พลังกลุ่ม (Group Dynamic) ให้เกิดประโยชน์ เป็นต้นว่าเขาจะต้องมีกลวิธีในการรวมกลุ่มบุคคลเข้าด้วยกัน และช่วยยุแนะนำหรือชักจูงให้กลุ่มบุคคลนั้นรู้จักการดำเนินงานของกลุ่มในทางที่มีประสิทธิภาพและประหยัด อาทิให้มีศิลปะในการจัดการประชุม การหันเข้าปรึกษาหารือกัน ในปัญหาต่าง ๆ และให้เข้าใจในการค้นคิดและแก้ปัญหาให้มีความสามารถในการทำงานตามความมุ่งหมายให้สำเร็จภายในกำหนดเวลา แม้แต่ในกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น กลุ่มสนทนาปราศรัยของชาวบ้าน การลงแขกเกี่ยวข้าว การทำบุญในโอกาสต่าง ๆ พัฒนาการก็จะเข้าร่วมด้วย และพยายามชักจูงให้สถาบันของกลุ่มชนที่มีอยู่แล้วรวบรวมกันเพื่อให้เกิดความมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์หรือสร้างสรรค์สิ่งที่มีคุณค่าแก่กลุ่ม เช่น ความคิด ปัญญา วิธีการทำงานใหม่ ๆ การปรับปรุงกิจกรรมของชีวิตด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ความริเริ่มตลอดจนสมรรถภาพในการทำงานร่วมกัน เป็นต้น พัฒนาการจักต้องเป็นผู้ที่มีมันสมองและจิตใจอันนิ่งเฉยหรือเฉื่อยชา เขาต้องเป็นผู้ที่ริเริ่มและคิดคำนึงอยู่ตลอดเวลาถึงการใช้ความรู้ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ที่เขามีต่อชาวบ้านและชาวบ้านมีต่อเขา มาหาวิธีคิดปรับปรุงกิจกรรมในชีวิตประจำวันด้านต่าง ๆ ของชาวบ้านให้ดีขึ้น เช่น วิธีทำนา เลี้ยงสัตว์ การพบปะสนทนา แม้แต่วิธีต้กน้ำและผ่าฟืนของชาวบ้านพัฒนาการจักต้องสนใจที่จะปรับปรุงทั้งรูปแบบ เนื้อหาและความมุ่งหมายแห่งกิจกรรมประจำวัน ชีวิตของชาวบ้านที่เข้าไปอยู่ร่วมด้วย

3. **พัฒนาการมิใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะวิชา** ถึงแม้ว่างานของพัฒนาการจะเป็นงานแบบงานเอนกประสงค์ (Multi-purpose) ก็ตามพึงเข้าใจว่าพัฒนาการนั้นมิได้ทำงานซ้อน

งาน มิได้แบ่งงานผู้ใดทำ มิได้แย่งความดีความชอบของข้าราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะข้าราชการที่เป็นนักวิชาการ โดยเข้าไปทำงานเสียเอง พัฒนาการไม่สามารถจะทำงานด้านปศุสัตว์ได้ดีเท่าสัตวแพทย์ พัฒนาการไม่อาจทำงานในเรื่องข้าวได้เท่าเทียมกับพนักงานข้าว หรือกสิกรรม เช่นเดียวกับพัฒนาการไม่สามารถแก้ปัญหาทางวิชาการต่าง ๆ อันเป็นงานด้านวิชาการของกระทรวงทบวงกรมทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ โดยเฉพาะของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ พัฒนาการเป็นแต่เพียงผู้ช่วยเหลือเบื้องต้น ซึ่งร่วมมองปัญหากับชาวบ้าน คำนึงวิธีแก้ไขกับชาวบ้าน ตอบปัญหาง่าย ๆ แก่ชาวบ้าน เป็นผู้นำชาวบ้านไปสู่ นักวิชาการผู้ซึ่งจะแก้ปัญหาได้โดยแท้จริง เป็นผู้นำนักวิชาการมาสู่ชาวบ้าน เพื่อจะแก้ปัญหาของชาวบ้านให้สัมฤทธิ์ผลจะเห็นได้ว่าพัฒนาการเป็นแต่เพียงสื่อกลางที่จะเชื่อมโยงบริการทั้งหมดของรัฐกับประชาชนให้เข้าถึงซึ่งกันและกัน เขาจะต้องไม่ตอบปัญหาทางวิชาการใด ๆ เอง ในลักษณะที่แสดงตนเป็นผู้เจตนาในทุกสิ่งทุกอย่างเป็นอันขาด

4. **พัฒนาการต้องเป็นนักประสานงานที่ดี** นอกจากจะเป็นตัวสื่อดังกล่าวแล้ว พัฒนาการจะต้องเป็นสื่อที่ทำงานได้ผล กล่าวคือ สามารถให้ชายหนุ่มและหญิงสาวรักกันแต่งงานกัน และสร้างครอบครัวอันเป็นปึกแผ่นได้ ถ้าหากเราจะเปรียบชายหนุ่มเป็นนักบริหารของรัฐ หญิงสาวก็คือชาวบ้านนั่นเอง บริการของรัฐนั้นจะต้องถึงมือชาวบ้านในแบบฉบับและเวลาที่ชาวบ้านต้องการ และชาวบ้านจะต้องเรียกหาบริการของรัฐในขณะที่บริการนั้น ๆ พร้อมทั้งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ตนได้ เมื่อมีความกลมกลืนกันดังนี้ ความสัมพันธ์และการอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกันระหว่างชาวบ้านและรัฐก็จะแน่นแฟ้นเสมือนครอบครัวอันเป็นปึกแผ่น ซึ่งเกิดจากการชักนำของพ่อสื่อนั่นเอง

ในการประสานงานพัฒนาการจำต้องคำนึงถึงกาลเทศะ และความพร้อมเพรียงของบริการทั้งสองฝ่าย เช่น การจะชุมนุมให้ชาวบ้านมาทดลองการปลูกพันธุ์ข้าวตัวอย่าง หรือการใช้ปุ๋ยเคมี พัฒนาการจะต้องรู้และคำนึงอย่างลึกซึ้งรอบคอบเสียก่อนว่า เวลาใดที่ราษฎรพร้อม กล่าวคือมีเวลาว่างโดยทั่วถึงกัน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการก็พร้อมและเต็มใจที่จะมาสาธิตได้ เช่น เจ้าหน้าที่วิชาการพอจะมีเวลาไม่ชุลกชุลก เรื่องการเบิกเบี้ยเลี้ยง การเดินทางตลอดจนอุปกรณ์ในการดำเนินงานก็อยู่ในสภาพที่เตรียมพร้อม จะเห็นว่าการเป็นนักประสานงานของพัฒนานั้น เขามีใช่เป็นเพียงนักประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจและเข้าถึงชีวิตทุกแง่มุมของชาวบ้านเท่านั้น หากว่าเขาจะต้องเข้าใจและเข้าถึงกลไกและความละเอียดอ่อนแห่งความสัมพันธ์ของบุคคลและเจ้าหน้าที่ระดับสูง คือระดับอำเภอ จังหวัด และนักวิชาการ บุคคลอื่น ๆ อีกด้วย

5. พัฒนาการจกต้องเป็นนักสร้างผู้นำ<sup>13</sup> เรามีปฏิเสฐว่าโดยเนื้อแท้แล้วพัฒนาการก็คือผู้นำชั้นดี แต่พฤติกรรมของพัฒนาการจะมีแสดงให้ปรากฏเลยว่า เขาเป็นผู้นำชาวบ้าน ถ้าหากจะมีการกระทำใด ๆ จะมีความภาคภูมิใจใด ๆ เกิดขึ้นจากความสำเร็จในการทำงานหรือกิจกรรมร่วมกัน ผู้ที่จะเห็นผู้ได้รับความอิมใจนั้น ๆ ก็ควรจะเป็นตัวชาวบ้านเอง พัฒนาการเองจะเป็นเพียงวีรบุรุษผู้อยู่หลังฉาก (The Man behind the scenbe) และเก็บความปิตินดีในผลงานนั้นไว้โดยมีवादอ้างหรือเรียกร้องความดีใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะว่าพัฒนาการเป็นนักพัฒนาอาชีพที่มีหวังจะตั้งรกรากอยู่ที่นั้น และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องสร้างผู้นำขึ้นมา สิ่งนั้นพัฒนาการจึงต้องเป็นผู้ค้นหาว่าในกลุ่มชาวบ้านนั้น ผู้ใดควรจะเป็นผู้นำ พัฒนาการเป็นผู้ให้กำลังใจ เป็นผู้เสริมทักษะแห่งการเป็นผู้นำให้แก่บุคคลนั้น ๆ และทำ หรือ สร้างโอกาสและสถานการณ์ให้เขาได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่านั้น พัฒนาการจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะสร้างบุคคลอื่น ๆ ขึ้นมาให้ร่วมรับผิดชอบ (Sharing of leadership) โดยให้โอกาสแก่บุคคลทุกคนให้เป็นผู้หน้าที่เด่นและผู้ตามที่ดีในขณะเดียวกัน

จุดหมายปลายทางประการหนึ่งของงานพัฒนาชุมชนนั้น เฟ่งเล็งไปถึงการพัฒนาตัวบุคคล เมื่อใดที่พัฒนาการสร้างผู้นำได้สำเร็จ เมื่อนั้นจุดหมายปลายทางดังกล่าวก็บรรลุวัตถุประสงค์ และประโยชน์อื่น ๆ ที่มุ่งหวังไว้ก็จะพรังพรุดตามกันออกมา เพราะว่าชุมชนนั้นมีบุคคลซึ่งได้พัฒนาแล้ว เขาเหล่านั้นจะทำงานร่วมกันจะรักงานที่เขาทำเพื่อหมู่คณะจะไม่หยุดยั้งในการปรับปรุงชุมชน

## นโยบายในด้านการพัฒนาชุมชน<sup>14</sup>

### 13.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5 ปีที่ 2 ระหว่าง 2510-2514 ได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม เพื่อให้ระบบสังคมได้เจริญก้าวหน้าควบคู่กันไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคน หรือกำลังคน จึงเป็นสาระสำคัญของแผนพัฒนาการ 5 ปีระยะที่ 2

### 13.2 การพัฒนา

หมายความว่า เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม เพราะฉะนั้น การพัฒนาจึงต้องประกอบด้วยความเจริญ (growth) บวกด้วยการเปลี่ยนแปลง (change)

---

<sup>4</sup>สรุป จากการประชุมอภิปรายสำหรับนักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่อง นโยบายในด้านการพัฒนาชุมชน โดยนายสาย หุตะเจริญ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน สิงหาคม 2510.



### ความมุ่งหมาย และกิจกรรมของรัฐบาลในการพัฒนามีตั้งแต่

- โครงการขนาดใหญ่ เช่น สะพาน, ไฟฟ้า, น้ำตก, รถไฟ, ถนนใหญ่ ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลจะวางโครงการและปฏิบัติการไปได้เอง และ

- โครงการขนาดย่อม ซึ่งเป็นการพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยรัฐบาลมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติขึ้น

### 13.3 ความมุ่งหมายในการพัฒนาซึ่งเกี่ยวกับประชาชน มี 2 อย่าง

(1) ความมุ่งหมายเฉพาะอย่าง - เช่นการจัดให้มีโรงเรียน, น้ำสะอาดสำหรับบริโภค, น้ำสำหรับสัตว์พาหนะ, สโมสรสตรี, สโมสรคนหนุ่ม, การสหกรณ์, วิธีและเทคนิคของการเกษตร, โครงการอนามัย, การจัดบ้านเรือและการดูแลเด็ก

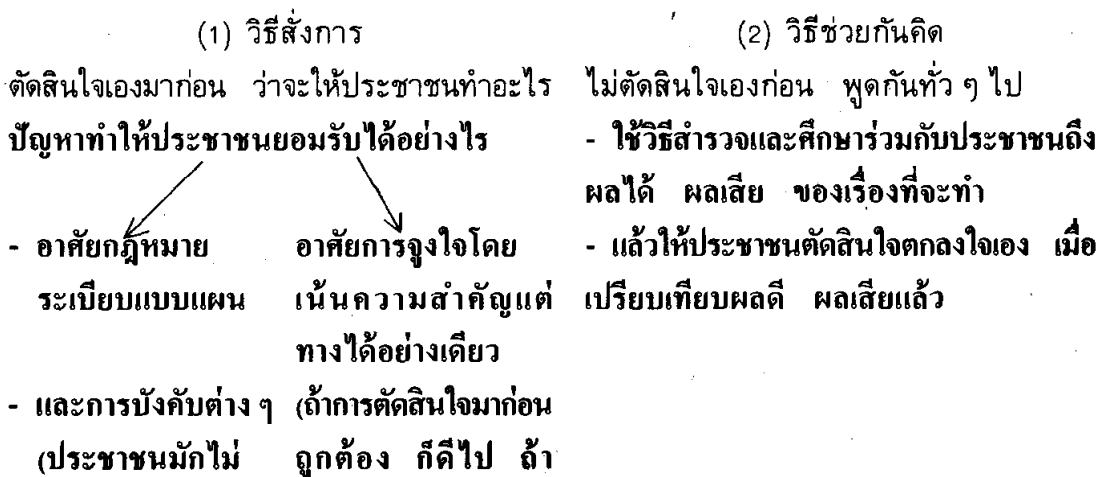
(2) ความมุ่งหมายทั่วไป - การพัฒนาตัวประชาชนให้เปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมซึ่งเฉื่อยชาเพิกเฉยและอาศัยแต่คนอื่นจากท้องถิ่นมาเป็นทัศนคติซึ่งรู้จักตัดสินใจเอง วางโครงการเองและทำงานซึ่งตนมีความรับผิดชอบเอง

### 13.4 ทางเข้าถึงประชาชนเพื่อบรรลุความมุ่งหมายในการพัฒนา

(1) ทำได้ 2 ทาง คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลตัดสินใจเอง แล้วก็บังคับการให้เป็นไปตามนั้นโดยอาศัยระเบียบ หรือกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือใช้การชักจูงใจ ซึ่งเรียกว่าวิธีสั่งการ หรือบงการ (Directive)

(2) หรือวิธีกระตุ้นเตือนให้ประชาชนคิดว่าต้องการอะไร และให้วางโครงการและทำงานนั้น ๆ เองซึ่งเรียกว่า วิธีช่วยให้คิด (Non-Directive) วิธีนี้เองเป็นวิธีของการพัฒนาชุมชน

### 13.5 จะเลือกวิธีไหน



พอใจและไม่ร่วมมือ ไม่ถูกต้อง ประชาชน  
ก็มีปฏิกริยาเป็นปฏิ-  
ปักษ์)

13.6 เจ้าหน้าที่พัฒนาเป็นผู้เลือกวิธีเข้าถึงประชาชน ตามความมุ่งหมายของตน  
(ว่าจะใช้วิธีใดจึงจะสำเร็จผลสมความมุ่งหมาย)

(1) ถ้าประสงค์จะให้ประชาชนยอมรับ และปฏิบัติตามในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเร็วก็  
ใช้วิธีสั่งการ

(2) ถ้าความมุ่งหมายนั้นเป็นเรื่องทั่วไป อันเป็นการพัฒนาตัวคน ก็พึงใช้วิธีช่วยกันคิด

13.7 ประเทศต่าง ๆ สนใจในวิธีการพัฒนาชุมชน เนื่องจาก

(1) เห็นความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคนเพิ่มมากขึ้น

(2) ยอมรับแล้วว่า วิธีสั่งการไม่ให้ผลที่ต้องการได้เสมอไป (เช่นเรื่องใดที่บังคับ  
ประชาชนไม่ได้ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เช่น การอนุรักษ์ดิน, การปลูกหญ้า  
เลี้ยงสัตว์, การใช้ส้วม, การย้ายคอกสัตว์ออกจากใต้ถุนบ้าน, การตึมน้ำบริสุทธิ์ ซึ่งมี  
หลายแห่งซึ่งราษฎรไม่ตึมน้ำบาดาล)

13.8 พัฒนาชุมชนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมซึ่งการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน  
ว่าจะทำหรือไม่

วิธีการ

(1) ช่วยให้ประชาชนคิดและแสดงความคิดเห็น หรือปัญหาออกมาแล้วตัดสินใจ  
และวางโครงการทำตามที่ประชาชนพิจารณาแล้วว่าเป็นผลดี

(2) ช่วยให้ความรู้และความคิดที่เกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณากันตามข้อ (ก) เพื่อประกอบ  
การตัดสินใจตกลงใจ

(3) ให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการที่เกี่ยวกับเรื่องประชาชนตัดสินใจทำ

13.9 วิธีการพัฒนาชุมชนยอมใช้ได้แก่การดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ

(1) ถ้ารัฐบาลมีความมุ่งหมายจะพัฒนาประชาชน

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น มุ่งหมายจะได้รับความสำเร็จในกิจกรรมซึ่ง  
ใช้วิธีสั่งการแล้วไม่สำเร็จ (ก็ลองใช้วิธีการพัฒนาชุมชนดู)

- มีงานบางอย่าง จะใช้วิธีพัฒนาชุมชนไม่ได้ เช่น กรณีผลประโยชน์ของชาติ  
ขัดกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นเล็ก ๆ เช่นนี้ ก็ต้องใช้วิธีสั่งการ

- แต่งงานบางอย่าง ซึ่งจะต้องทำร่วมกับประชาชน ก็จะต้องนำเอาวิธีการพัฒนา

ชุมชนมาใช้ ถ้าใช้วิธีสั่งการหรือทำให้เอง ก็จะมีผลทำให้ประชาชนคอยฟังพาอาศัยแต่คนนอกท้องถิ่นให้คอยบงการ หรือควบคุมอยู่ตลอดไป ตรงข้ามถ้าใช้วิธีช่วยกันคิด ก็ส่งเสริมประชาชนให้รู้จักคิดรู้จักทำเพื่อตนเอง

(3) เจ้าหน้าที่หน่วยราชการต่าง ๆ จึงต้องคิดว่ามีความมุ่งหมายสำคัญอย่างไร ถ้ายอมรับว่าการพัฒนาของแต่ละหน่วยมีความมุ่งหมายร่วมกัน คือจะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวเองก็ต้องใช้วิธีเข้าถึงประชาชนด้วยวิธีพัฒนาชุมชน คือวิธีช่วยกันคิดหาไม่เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ก็จะมีปฏิบัติงานพัฒนาตามวิธีการที่ขัดกับวิธีพัฒนาชุมชน คือใช้วิธีสั่งการ หรือทำงานให้ประชาชนเสียเอง

นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชุมชน จะสำเร็จได้สมความมุ่งหมายจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากหน่วยราชการต่าง ๆ ว่ามีความมุ่งหมายร่วมกันประการเดียว คือจะพัฒนาคนด้วยวิธีการพัฒนาชุมชน

### 13.10 อุปสรรคสำคัญของการพัฒนาคน

#### ทัศนคติของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอายุมากแล้ว มีฝีมือดี และความสามารถในงานซึ่งกำลังทำอยู่ยากที่จะดัดแปลงตัวให้เข้ากับบทบาท และหน้าที่ซึ่งแตกต่างไปจากเดิม แต่ทำงานในหน้าที่เดิมแม้ว่าตนเองจะต้องการทำตามวิธีใหม่ด้วยจริงใจก็ตาม เพราะนิสัยเป็นของเปลี่ยนยาก และวิธีทำงานแบบใหม่มักจะก่อความลำบาก หรือเป็นการคุกคามเสียด้วยซ้ำ

เพราะฉะนั้น ต้นเหตุของอุปสรรคประการหนึ่งในงานพัฒนาชุมชน ก็คือทัศนคติเดิมที่พยายามรักษาไว้โดยไม่ลดละของเจ้าหน้าที่พัฒนา ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งทำให้วิธีเข้าถึงประชาชนแบบช่วยกันคิด สำเร็จไปโดยไม่ราบรื่น

ทัศนคติดังกล่าว แยกได้เป็น 3 ประเภท

(1) ทัศนคติที่ชอบสั่งการและควบคุม (Attitudes of direction and control) ซึ่งยังคงใช้ปกครองการปฏิบัติต่าง ๆ ในเขตซึ่งใช้อำนาจสั่งการได้ผลดี ในเขตนี้การนำเอาวิธีบังคับขาย (pressure sale) มาใช้ในงานพัฒนาชุมชนจึงทำลายความมุ่งหมายของการพัฒนาคนซึ่งส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือและยอมรับการเปลี่ยนแปลงโดยสมัครใจ

(2) ทัศนคติที่ข้าราชการมีอำนาจและถือแบบแผนเกินไป (Bureaucratic attitudes and over-emphasis on red-tap) ทัศนคตินี้มักจะทำลายความเพียรพยายามของพัฒนากรซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องที่ และเจ้าหน้าที่มักไม่สนับสนุนงานพัฒนาชุมชน และทำให้เกิดการล่าช้าในการช่วยเหลือในสิ่งที่ประชาชนต้องการและได้ตัดสินใจเลือกทำงานแล้ว

(3) ทศนคติที่เกี่ยวกับหน่วยราชการต่างๆ (Departmental attitudes) ทศนคตินี้มีผลอย่างเดียวกับในข้อ (2)

### 13.11 การพัฒนาชุมชนช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

จากรายงานของ Department of Economic and Social Affairs สหประชาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2509 ได้สรุปบทบาทของการพัฒนาชุมชนในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศไว้ดังนี้

(1) การพัฒนาชุมชนก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในระดับท้องถิ่นชาวชนบทส่วนใหญ่ในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งอาศัยอยู่ในท้องที่ห่างไกลความเจริญ มีการครองชีพอยู่ในระดับที่เรียกว่าพอประทังชีวิต (Lubsistence level) จึงทำการพัฒนาในระดับชาติล่าช้า เพราะแผ่เข้าไปไม่ทั่วถึงการพัฒนาชุมชนสามารถเข้าไปพัฒนาชุมชนห่างไกลนี้ได้ด้วยการเข้าไปให้ความรู้ใหม่ ๆ ที่ดีกว่าเก่า เสริมสร้างการสื่อสารคมนาคมให้ดีขึ้น และปรับปรุงสถาบันในท้องถิ่นจะช่วยพัฒนาชุมชนดังกล่าวนี้ให้ดีขึ้นในระยะเวลาอันสั้น เพราะส่งเสริมให้นำเอาทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่มานำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ และช่วยชุมชนให้มีความเชื่อมั่นในตนเอง อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ

(2) การพัฒนาชุมชนช่วยลดความแตกต่างระหว่างประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ในบางประเทศพลเมืองในท้องที่บางแห่งมีสถานการณ์พิเศษแตกต่างกับท้องที่อื่น การพัฒนาชุมชนจะพิจารณาสถานการณ์พิเศษเป็นองค์ประกอบในการเข้าถึงประชาชน และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้วย เช่นเดียวกับพลเมืองในท้องที่อื่น จึงช่วยมิให้ความแตกต่างระหว่างชาวชนบทในท้องที่หนึ่งกับอีกท้องที่หนึ่งขยายกว้างออกไป ซึ่งจะอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ

(3) การพัฒนาชุมชนเป็นสื่อกลางช่วยให้มีความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เพราะการพัฒนาชุมชนเป็นเครื่องมือในการให้ข่าวสารของรัฐบาลแก่ประชาชน และในขณะเดียวกันแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการวางแผนพัฒนาในระดับชาติ

(4) การพัฒนาชุมชนช่วยในการสร้างสาธารณสมบัติต่างๆ ในชุมชนชนบทซึ่งจะเป็นรากฐานในการพัฒนาในด้านอื่นๆ ต่อไป และรัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณนำไปลงทุนในการพัฒนาในด้านอื่นๆ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การกระตุ้นให้ชุมชนมีความคิดริเริ่มมีผลให้มีการก่อสร้างถาวรวัตถุอันเป็นสาธารณประโยชน์ในชุมชนได้มากมาย เช่น โรงเรียน สำนักงานผดุงครรภ์ ศูนย์ปฏิบัติการ และถนนหนทาง ซึ่งส่วนใหญ่ราษฎร

อุทิศแรงงานและวัสดุบางอย่าง นอกจากนี้ยังมีผลให้ชาวชนบทมีความรู้ใหม่ ๆ ที่ดีกว่าเก่า ในการประกอบอาชีพ ซึ่งผลเหล่านี้จะช่วยให้มีการพัฒนาในเรื่องอื่น ๆ เพิ่มขึ้น

(5) การพัฒนาชุมชนสร้างรากฐานในการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างให้สถาบันต่าง ๆ ในท้องถิ่นมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ในบางประเทศซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่แพร่หลาย การพัฒนาชุมชนจะช่วยฝึกหัดให้วิวัฒนาการไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่นที่มั่นคงขึ้น

ในบางประเทศสถาบันในชนบทยังไม่เข้มแข็งหรืออยู่เฉยๆ การพัฒนาชุมชนก็จะช่วยพัฒนาให้เข้มแข็งและเคลื่อนไหวทำงานจริงจัง ทั้ง 2 ประการนี้เมื่อทำสำเร็จจะเป็นเครื่องจูงใจให้การพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จในเรื่องยากต่อไป

## 14. สรุปและวิเคราะห์การบริหารโครงการพัฒนาชุมชนของไทย

### 14.1 ลักษณะของโครงการ

(1) กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งมีฐานะเหมือนกรมอื่น ๆ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ คือส่งเสริมการพัฒนาหมู่บ้านชนบท หรือการเข้าถึงประชาชนตามแบบช่วยกันคิด (Non-directive approach)

(2) ความมุ่งหมายของกรมฯ เป็นความมุ่งหมายทั่วไป มิใช่มุ่งกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง คือเป็นการพัฒนาคน ให้รู้จักคิด-ตัดสินใจ-วางโครงการ และทำงานตามโครงการนั้นด้วยตนเอง

(3) กิจกรรมที่เกิดขึ้น จึงเกิดเพราะความต้องการ ของประชาชนเอง โดยอาศัยแรงกระตุ้นให้เกิดความต้องการ (want) ในสิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพ และเกิดความต้องการที่ต้องทำงานด้วยตนเองตามความสามารถของแต่ละคน (need) เพื่อให้สิ่งที่ต้องการนั้นสำเร็จ

(4) กิจกรรมที่จะพัฒนาหรือที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการครองชีพของประชาชนในชนบทมีมากมายหลายอย่าง และอยู่หน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ หน่วยราชการดังกล่าวนี้จึงมีความเกี่ยวพันกันและปฏิบัติงานประสานกัน หากใช้วิธีเข้าถึงแบบเดียวกันคือแบบช่วยกันคิดก็จะช่วยกันพัฒนาคนให้สามารถเป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพของกำลังคนให้แก่ประเทศ กรมการพัฒนาชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะส่งเสริมการพัฒนาที่เกี่ยวกับประชาชนตามแบบช่วยกันคิด โดยมีพัฒนาการเป็นสื่อสัมพันธ์ ระหว่างประชาชนกับบริการของเจ้าหน้าที่รัฐบาล

### 14.2 กำลังคน

เพื่อให้การพัฒนาชุมชนสำเร็จสมความมุ่งหมาย คือ ส่งเสริมความสามารถของ

ประชาชน จึงได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำงานร่วมกับประชาชนขึ้น คือพัฒนากรมีหน้าที่ปฏิบัติงาน ในหมู่บ้านสัปดาห์ละ 5 วัน

วิธีการทำงานของพัฒนากร ใช้วิธีช่วยกันคิด คือกระตุ้นเตือนประชาชนให้คิดว่าต้องการ อะไร และตัดสินใจ เลือกทำเอง หากขาดความรู้ในเรื่องนี้ ก็ช่วยเหลือเองหรือหาผู้มีความรู้ ในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะมาช่วยเหลือวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่อง ที่จำเป็น และประชาชนต้องการ (Educational Process)

การให้ความรู้แก่ประชาชนเช่นนี้ อาจทำกับบุคคลเป็นรายคน แต่ต้องใช้เวลาานาน พัฒนากรจึงใช้วิธีรวมกลุ่มคน ซึ่งมีความต้องการหรือมุ่งหมายร่วมกันขึ้น แล้วก็ให้ความรู้หรือหากชุมชนใดมี กลุ่มคนอยู่แล้วก็เข้าทำงานกับกลุ่มนั้น ๆ วิธีนี้จึงเรียกว่า วิธีการทำงาน กับกลุ่มคน (Organizational Process) เช่น กลุ่มสตรี, กลุ่มเยาวชน ฯลฯ

วิธีการพัฒนาชุมชนเปลี่ยนแปลงสังคม โดยอาศัยการศึกษา และความยินยอม เห็นชอบของประชาชน จึงเป็นงานที่ต้องใช้เวลา การสร้างสิ่งที่เป็นวัตถุ เช่น ถนน, บ่อน้ำ ซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนนั้น หากอาศัยวิธีการพัฒนาชุมชน หรือวิธี ช่วยกันคิด ก็จะส่งเสริมความคิดของประชาชนให้เจริญไปในตัว หากกิจการหนึ่งสำเร็จลง ก็จะมีความคิดริเริ่มทำกิจกรรมอื่น ๆ ต่อไป เพราะประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในตัวเองแล้ว

#### 14.3 การบริหารโครงการ

(1) โครงการทำกิจกรรมต่าง ๆ อาศัยความต้องการของประชาชน แต่ประชาชน ทุกคนจะมาแสดงความคิดเห็นไม่ได้เสมอไป จึงได้มีผู้แทนขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการ พัฒนาหมู่บ้าน และ คณะกรรมการพัฒนาตำบล เป็นองค์การในหมู่บ้าน ตำบลขึ้น ซึ่ง เป็นการฝึกอบรมการปกครองแบบประชาธิปไตยในขั้นพื้นฐาน (Basic Democracy)

พัฒนากรจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบส่งเสริมให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าว วางโครงการพัฒนาชุมชนขึ้น โดยมีพัฒนานักเทศก์เป็นผู้ช่วยแนะนำ เป็นการฝึกประชาชนในการ วางโครงการ

พัฒนากรจึงได้รับการฝึกอบรมให้มีฝีมือ 2 ประการ

ก. ฝีมือในการทำงานกับประชาชนสามารถช่วยให้ประชาชนคิดแสวงความเห็น ตัดสินใจวางโครงการ รวบรวมกำลังและทำงาน

ข. ฝีมือในการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหานี้พิจารณากัน

(2) โครงการนี้ อาจต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนักวิชาการต่าง ๆ จึงต้องเสนอ ยังอำเภอเพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอพิจารณาช่วยเหลือตามหน้าที่ แล้ว

เสนอจังหวัดให้คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดพิจารณา **อนุมัติ** และจัดสรรเงินช่วยเหลือ

การบริหารงานพัฒนาชุมชนในหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชน จึงเป็นการกระจายอำนาจให้จังหวัด อำเภอ และประชาชนในชุมชน เป็นผู้พิจารณา ตัดสินใจ และทำงานโดยแท้จริง

การที่จะได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง จึงต้องอาศัยเทคนิคในการสื่อความคิดติดต่อเพื่อวางแผนงานให้ประสานกัน

โดยนัยนี้ งานพัฒนาชุมชนจึงมิใช่หมายความว่า เป็นงานของกรมการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะ แต่เป็นงานซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ มีโครงการพัฒนาชุมชนหรือหมู่บ้านในชนบทอยู่แล้วโดยหน้าที่ แต่ถ้ามาร่วมกันวางแผนปฏิบัติตามบทบาทของแต่ละหน่วย และตามจังหวัดที่ตรงกับเวลาที่ประชาชนต้องการแล้ว การดำเนินงานก็จะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนประสานสอดคล้องกัน

(3) งานพัฒนาชุมชนนั้น ถือหลักว่าทุกหน่วยต้องมีความมุ่งหมายร่วมกัน คือ **การปรับปรุงระดับการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น** และการที่จะร่วมประสานงานกันได้ จึงต้องมองไปที่ปัญหาของประชาชน ถ้าปัญหานั้นเกี่ยวกับหน้าที่หน่วยใดหนึ่งนั้นก็เข้าช่วยเหลือจัดการ เพื่อความสำเร็จตามความต้องการของประชาชน ไม่ใช่เพื่อความสำเร็จในนโยบายของหน่วยนั้น ๆ โดยเฉพาะ

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเรา งานพัฒนาชุมชนจะดำเนินไปถูกต้องตามหลักการและวิธีการ ก็ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้นำในทางบริหาร ถ้าจะเปรียบก็เหมือนผู้จัดการงาน ในองค์การหนึ่ง ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการจัดให้งานได้มีการปฏิบัติจนสำเร็จตามวัตถุประสงค์และตามวิธีการที่ถูกต้อง

นักวิชาการของหน่วยราชการต่าง ๆ ก็จำต้องยอมรับรู้ว่าเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในสาขาวิชาการของตน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้บริการของรัฐตกไปถึงประชาชน ตามความต้องการของประชาชน และในเวลาเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็ต้องเป็นนักบริหารแบบผู้นำสมัยใหม่ ซึ่งจะต้องใช้วินิจฉัยว่ากรณีใดจะใช้แบบสั่งการ และกรณีใดจะใช้แบบช่วยกันคิด

#### 14.4 หลักการและผู้นำแบบประชาธิปไตย<sup>15</sup>

เพื่อให้การพัฒนาชุมชนบรรลุถึงซึ่งความสำเร็จดังกล่าว (ชุมชนสามารถดำเนินเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา) จึงจำเป็นที่จะต้องมุ่งสร้างสถาบันทางการเมือง ที่จะ

ทำหน้าที่เป็นผู้นำของชุมชนโดยไม่ต้องอาศัยการนำจากภายนอก และเป็นผู้นำแบบพัฒนา มิใช่ผู้นำแบบที่รักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนโดยที่ตนเองไม่ยอมเปลี่ยนแปลงให้กันกับ เหตุการณ์ภายนอก หรือมีลักษณะโดดเดี่ยว กล่าวคือ ผู้นำจะต้องมีลักษณะเป็นผู้นำที่ ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์กับทั้งว่องไวที่จะแสวงหาประโยชน์ให้ชุมชน ตลอดจนทำหน้าที่ นำปรับปรุงและผสมผสานด้วย หลักการและวิธีการหาความเป็นผู้นำตามหลักประชาธิปไตย นี้เป็นไปตามแนวของ S.M.Lipset. (Some Social Requisites of Democracy? The American Political Science Review, Vol.L 111, No. 1 1959. p.71)

ซึ่งกล่าวว่า “. . . .a social mechanism for the resolution (to) the problem of societal decision making conflicting groups which permits the largest possible part of the population to influence this decision through their ability to choose among alternative contender5 of political office.”

**บทบาทของพัฒนากร (Role)** การศึกษาบทบาทของพัฒนากรให้เข้าใจ ควรเข้าใจ หลัก ความคิดทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับตำแหน่ง (position) ในสังคม บุคคลทุกคนมีตำแหน่ง อยู่ในสังคมและมีความรับผิดชอบแตกต่างกันตามแต่ชั้นและความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่ง นั้น ๆ เช่นมีตำแหน่งพ่อก็ต้องมีตำแหน่งลูก มีครู มีศิษย์ มีหัวหน้ากอง มีหัวหน้าแผนก มีเสมียน ฯลฯ เหล่านี้ทางสังคมวิทยาเรียกว่า **ฐานะตำแหน่งทางสังคม (Social Status)** และทุกฐานะตำแหน่งจะมีบทบาท (Role) มีผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติอยู่ซึ่งถ้าผู้ดำรง ตำแหน่งไม่ปฏิบัติก็จะไม่ได้รับการยอมรับนับถือจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับ ตำแหน่งนั้น ๆ หรือเกิดมีการลงโทษทางสังคมขึ้น (Social Sanction) ถ้าไม่ประพฤติปฏิบัติ ตามสิ่งที่ควรจะทำ ฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า บรรดาฐานะตำแหน่งต่าง ๆ จะมีลักษณะของ พฤติกรรม หรือลักษณะ การกระทำที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติ ต้องอยู่กับฐานะ ตำแหน่งเสมอ ลักษณะพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่งนี้ เราเรียกว่า **บทบาท (Role)**

บทบาทอาจแบ่งออกได้ 2 อย่าง คือ.-

1. บทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role)
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role)

บทบาทที่ปฏิบัติจริงเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะ ตำแหน่งอารมณ์และแสดงบทบาท และอุปกรณ์ที่มีอยู่ รวมตลอดถึงปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง



การที่สมาชิกของสังคมจะเรียนรู้บทบาทได้นั้นเป็นผลเนื่องมาจากการเรียนรู้ (Socialization) ทางสังคมหรือที่เรียกว่า สังคมกรรม หรือสังคมประกาศ (ดู ดร.บรรพต วีระสัย คำบรรยายสังคมวิทยา พ.ศ. 2515)

**สำหรับพัฒนากร** บทบาทตามอุดมคติได้จากการเรียนรู้ถึงการอบรมก่อนประจำการ ระหว่างประจำการ ตลอดจนคำสั่ง, แนะนำจากส่วนกลาง ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริงจะเป็นเรื่องหากนำเอาบทบาทอุดมคติมาแปลและดัดแปลงให้เข้ากับเหตุการณ์สภาพแวดล้อมของหมู่บ้าน ตำบล ฯลฯ ซึ่งบุคลิกภาพของตัวพัฒนากรเอง อารมณ์ของพัฒนากรเองขณะปฏิบัติงาน, ปฏิกริยาของชาวบ้าน และท่าทีของข้าราชการฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง จะทำให้บทบาทปฏิบัติจริงของพัฒนากรแตกต่างจากบทบาทตามอุดมคติ ฉะนั้น การดำเนินงานพัฒนาในทางหลักวิชาการแล้ว จึงถือว่าพัฒนากรมีเป้าหมายสุดยอตรงที่สร้างลักษณะความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น และโดยฐานะสังคมแล้ว พัฒนาการมีอิทธิพลต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของชาวบ้าน ซึ่งเรียกว่า เป็นตัวแปรอิสระ (independent variable) และบทบาทที่ปฏิบัติจริงของชาวบ้านในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นตัวแปรตาม และบทบาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแปรสอดแทรก

#### **แบบและชนิดผู้นำของพัฒนากร**

โดยเหตุที่สภาพสังคมไทยเป็นสังคมชนบทลักษณะเป็นสังคมกสิกร (Peasant Society) ดังนั้นขบวนการพัฒนาจึงมีอิทธิพลต่อสภาพสังคมในชนบทไทยอย่างมาก เพราะจะเป็นวิธีที่จะกำหนดความเปลี่ยนแปลงโดยมีพัฒนากรเป็นตัวจักรสำคัญ ฉะนั้นพัฒนากรจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำแบบใหม่ในขั้นต้น เพื่อสร้างสรรค์ลักษณะผู้นำตามแบบประชาธิปไตยให้แก่ชุมชนต่อไป ประเด็นสำคัญของผู้นำคือ อำนาจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความสามารถ และลักษณะการควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น อำนาจอาจแยกเป็น 2 ชนิด คืออำนาจตามหน้าที่และระเบียบแบบแผน (authoritative power) เช่น มีกฎหมายระบุไว้ มีระเบียบแบบแผนวางมาตรฐานกฎเกณฑ์ไว้โดยแน่นอน อีกอย่างหนึ่งคือ อำนาจที่ไม่ใช่หน้าที่ระเบียบแบบแผน เช่นใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับของสังคม และการใช้อิทธิพลที่มีผู้ยอมรับด้วยความสมัครใจ (Voluntary influence)

เราอาจสรุปแบบของผู้นำได้ 2 อย่าง (ของพัฒนากร) คือ

(1) **ผู้นำท้องถิ่น (Local Leader Type)** ผู้นำแบบนี้มีลักษณะเผด็จการซึ่งผู้ตามยอมรับความเป็นผู้นำ โดยไม่มีเงื่อนไขและไม่อาจแยกแยะได้ว่า ผู้นำได้ทำตามหน้าที่โดยใช้ อำนาจตามกฎหมายระเบียบแบบแผน หรือใช้อิทธิพลส่วนตัวให้ยอมรับ ลักษณะผู้นำเช่นว่านี้

อาจเกิดจากขอบเขตการยอมรับอำนาจของผู้ตามเอง (area of acceptance) ซึ่งมีกว้างขวาง  
อย่างไม่มีขอบเขต โดยผู้ตามมิได้ตระหนักเลยว่าตนเองก็สามารถใช้อิทธิพลนั้นกับหัวหน้าได้  
ลักษณะสังคมเช่นว่านี้ Fred W. Riggs เรียกว่า Agaria Type (ดู Fred W. Riggs  
“Agaria and Industrial Toward a Typeology of Comparative administration, **Toward  
the Comparative Study of Public Administration** edited by William J. Siffin Zindiana  
University Press, 1959, p.44 โนนิตยา สุวรรณชฎ หน้า 15)

(2) **ผู้นำอาชีพ (Professional Leader Type)** ผู้นำแบบนี้การที่จะเป็นได้เป็นเรื่อง  
การยอมรับของผู้ตามเอง นอกจากนั้น อำนาจที่ผู้นำจะมีอยู่ก็เป็นอำนาจที่ผู้ตามมอบหมาย  
และผู้ตามยังสามารถแยกแยะพิจารณาได้ว่า การใช้อำนาจของผู้นำเป็นไปโดยถูกต้องตาม  
อำนาจหน้าที่ที่ตนมอบหมายให้หรือไม่ และผู้ตามยังสามารถใช้อิทธิพลให้ผู้นายอมรับปฏิบัติ  
ตามได้ด้วย และผู้นำแบบนี้สมาชิกทุกคนมีโอกาที่จะได้รับมอบหมายอำนาจให้เป็นผู้  
นำเมื่อตนสามารถแสดงว่ามีความสามารถจนสมาชิกอื่นเห็นสมควรที่จะได้รับมอบหมายให้ทำ  
หน้าที่ผู้นำได้ ซึ่งตามกฎหมายก็ได้ผูกขาดการมอบหมายอำนาจการเป็นผู้นำให้เป็นของ  
คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง-โดยเฉพาะ (เช่น สหกรณ์อาชีพต่าง ๆ ฯลฯ) ลักษณะผู้นำ  
แบบนี้ทั้งผู้นำและผู้ตามตระหนักในขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคนอย่างแจ่มชัด  
กับทั้งผู้นำเองก็ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตาม ลักษณะผู้นำแบบนี้เป็นแบบที่จะขาดไม่ได้ใน  
สังคมประชาธิปไตย

แบบหรือชนิดของผู้นำทั้งสองลักษณะนี้ เป็นเพียงวิธีหนึ่งในการศึกษาทางสังคมศาสตร์  
เท่านั้น เป็นการสร้างมาตรฐานขึ้นใช้เป็นแบบใด ปรากฏการณ์จริง ๆ ที่จะห่างจากอุดมคติ  
แต่ไหน จะเห็นได้ว่าทุกสังคมย่อมจะมีการปกครองเป็นประชาธิปไตย แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว  
หาได้มีลักษณะครบถ้วนตามอุดมคติของประชาธิปไตย ไม่แต่เราก็ยังสามารถวัดได้ว่า  
สังคมใดใกล้ประชาธิปไตยมากกว่า ในเรื่องแบบผู้นำของพัฒนากร และชาวบ้านก็เช่นเดียวกัน  
เราสามารถที่จะวัดแนวโน้มของแนวความคิดและการปฏิบัติว่าใกล้เคียงแบบใดมากกว่ากัน (p.16)  
ซึ่งจากสมมติฐานและจากการศึกษาของอาจารย์นิตยา สุวรรณชฎได้ชี้ให้เห็นว่าความเป็น  
ผู้นำแบบที่ 2 ของพัฒนากร จะช่วยสร้างผู้นำท้องถิ่นที่แท้จริงได้ดีกว่าวิธีที่ 1 และพัฒนากร  
จะกลายเป็นเพียงผู้แนะนำให้ประชาชนปกครองตนเอง เช่นเป็นสภาตำบลบ้าง เป็นผู้แนะนำ  
ในเขตพัฒนาบ้างซึ่งไม่ใช่ผู้นำประเภทผู้นำท้องถิ่น มีอำนาจตามกฎหมายตามแบบผู้นำข้อ 1  
(ดู Suvannajata: **Titaya Percieved Leader Role of Community Development Workers  
in Thailand** Bangkok: The Agency for International Development USOM/Thailand  
1964. po. 18-19)

#### 14.5 บทบาทของพัฒนากรในการส่งเสริมงานพัฒนา

ตามทัศนะของพัฒนากรเองให้ความสำคัญต่องานตามลำดับ ดังนี้<sup>16</sup>

1. เน้นหนักที่จะส่งเสริมการเศรษฐกิจ เพิ่มรายได้ทางเกษตร อุตสาหกรรมส่งเสริมอาชีพ
2. ส่งเสริมการปกครองตนเอง และยกฐานะของตำบล หมู่บ้านเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ส่งเสริมสุขภาพอนามัย
4. การศึกษา อบรมเด็กและผู้ใหญ่
5. ส่งเสริมให้รู้จักสิทธิ หน้าที่ของประชาชน
6. สร้างสาธารณสมบัติ
7. รักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม
8. ส่งเสริมการใช้วิชาการแบบใหม่ในการประกอบอาชีพ

#### 14.6 ฐานะทางสังคมของพัฒนากรกับผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านตามทัศนะของพัฒนากร

ผู้ทำการวิจัยได้แยกเปรียบเทียบฐานะทางสังคมของพัฒนากร ผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้าน ออกเป็น 4 แ่งคือ<sup>17</sup>

1. การศึกษา
2. ความฉลาดไหวพริบ
3. ฐานะทางเศรษฐกิจ
4. ฐานะในสังคม

จากการศึกษาปรากฏว่า พัฒนาการส่วนใหญ่ถือว่าตนมีการศึกษาสูงกว่าบรรดาผู้นำท้องถิ่นถึง 88.80% ส่วนในแง่ความฉลาดไหวพริบมีเพียง 48.87% ที่คิดว่าสูงกว่า จึงทำให้เห็นว่าถ้าเปรียบเทียบในแง่ความฉลาดไหวพริบแล้วจะแตกต่างจากการศึกษาอย่างมาก เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าโอกาสที่พัฒนากรจะยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนมีอยู่มาก ในแง่เศรษฐกิจ พัฒนาการถึง 36% ยอมรับว่าตนด้อยกว่าชาวบ้านถึงอย่างไรก็ตามเนื่องจากวัฒนธรรมไทยถือว่าข้าราชการมีเกียรติและอำนาจมากกว่าคนธรรมดา จึงทำให้พัฒนากรส่วนใหญ่ถือว่าคนมีฐานะสังคมสูงกว่าชาวบ้าน และผู้นำท้องถิ่นคือ จากการสรุปข้อมูลมีถึง 66.02% ดังนี้ บทบาทของพัฒนากรจึงมุ่งที่จะปฏิบัติตนเป็นผู้นำท้องถิ่นของชาวบ้านในเขตตำบลที่ตนทำงานอยู่ เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ เป็นผู้ประสานงานติดต่อเจ้าหน้าที่วิชาการกับชาวบ้าน ซึ่งปรากฏอยู่ในตารางที่ 12 ในหัวข้อบทบาทที่พัฒนากรคิดว่าผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านมุ่งหวังที่จะให้ตนปฏิบัติ<sup>18</sup>

บทบาทการทำงานของพัฒนากร เรียงลำดับตามความสำคัญสองอันดับ และจากการศึกษาเรื่องนี้ก็คือ<sup>19</sup>

1. บทบาทที่ควรปฏิบัติจริง คือ
  - 1.1 เป็นผู้นำ (33.97%)
  - 1.2 เป็นผู้ประสานงาน (33.97%)
2. บทบาทตามอุดมคติ
  - 2.1 เป็นผู้ประสานงาน (56.74%)
  - 2.2 เป็นที่ปรึกษา (55.20%)

จึงทำให้เห็นว่า บทบาทของพัฒนากรในทางปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงสภาพข้อเท็จจริงในเขตพัฒนาที่มีความสอดคล้องตรงกับบทบาทตามอุดมคติอยู่มาก และจากการศึกษาสรุปในตารางที่ 14<sup>20</sup> พบว่าพัฒนากรที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน เช่น อายุ ปริญญา ฯลฯ แต่มีพัฒนากรเพียง 9.65% ขาดการศึกษาข้อมูลที่มีความโน้มเอียงคือบทบาทผู้นำท้องถิ่น มีพัฒนากรถึง 33.96% คือบทบาทของผู้นำอาชีพเป็นการแสดงว่า การอบรมปรัชญาการพัฒนาชุมชนและบุคลิกของพัฒนากรเองสอดคล้องกับปรัชญาของงานพัฒนาชุมชน แต่ยังมีพัฒนากรอีกกลุ่มหนึ่ง (จากการศึกษา 18.41% ของจำนวนทั้งหมด) มีความคิดยอมรับหลักปรัชญา และถือว่าแบบผู้นำอาชีพเป็นแบบที่ดีที่สุดใใหุดมคติ และมีความคิดเห็นว่าการเป็นผู้นำแบบผู้นำท้องถิ่นจำเป็น ทั้งนี้พิจารณาถึงสภาพสิ่งแวดล้อม และสภาพการทำงานกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีพัฒนากรอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามิแนวโน้มในบทบาทของผู้นำไม่แน่นอน คือ มีถึง 38.22% ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งการวิจัยนี้เรียกว่า แบบผสม

#### 14.7 วัตถุประสงค์ของงานพัฒนาชุมชน

ตามความเข้าใจของข้าราชการระดับอำเภอ จากการศึกษพบว่าส่วนใหญ่ข้าราชการระดับอำเภอยังมิได้เข้าใจและตระหนักในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาชุมชนแห่งชาติของรัฐบาล (ดูตารางสรุปผลวิจัย ตารางที่ 21, 22 pp.64-65) จากจำนวนข้าราชการ 193 คนเห็นว่าวัตถุประสงค์สำคัญของงานพัฒนาชุมชนก็คือ เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพ ส่งเสริมอาชีพ เพิ่มผลผลิต (76.16%) เพื่อยั่วให้ประชาชนสร้างสาธารณสมบัติ (46.63%) และเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัวปรับปรุงตนเอง (34.71%) เป้าหมายสำคัญคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตย อยู่ลำดับที่ 5 (26.42%) และจากตารางที่ 22 ข้าราชการจากผลศึกษาถึง 64.76% ไม่ทราบหรือไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานพัฒนาชุมชนหรือไม่เห็นแตกต่างจากโครงการอื่นอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันว่าการประสานงาน

ในงานพัฒนาชุมชนจะยังไม่ได้ผลดี เพราะข้าราชการด้วยกันเองก็ยังไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ แม้ในปัจจุบันการทำงานตามหลักการพัฒนาชุมชนเพิ่มก็ไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการไป (ดูเอกสารเผยแพร่โครงการตุ๊กตากล และวิธีทำงานแบบ 3-5-4 โดยกองฝึกอบรมกรมการพัฒนาชุมชน (โรเนียว) พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นวิธีการของนายพัฒนา บุญยรัตพันธุ์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายเดิมคือส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเป้าหมายใหญ่มาเป็นผลพลอยได้ของการดำเนินงานส่งเสริมอาชีพผู้ปกครองประชาชนและต่อต้านคอมมิวนิสต์เท่านั้น เป็นข้อยืนยันและควรจะได้มีการพิจารณาหลักและปรัชญา และวิธีดำเนินงานพัฒนาชุมชนเสียใหม่ว่าจะทำตามอุดมคติหรือกระทำตามสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นทางปฏิบัติตั้งที่กรมการพัฒนาชุมชนดำเนินอยู่ทุกวันนี้

**ทัศนะของคณะกรรมการพัฒนา (ชาวบ้าน) เกี่ยวกับการพัฒนาและข้าราชการอำเภอ**

จากตารางสรุปผลการศึกษาของอาจารย์ทิตยา สุวรรณชฎ ตารางที่ 60, 62 คณะกรรมการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ในเขตพัฒนาภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ให้ข้อมูลสรุปได้ว่า พวกตนเห็นว่าพัฒนากรรอบรู้เฉลียวฉลาดกว่าข้าราชการอำเภอ (ภาคใต้ 27.19% ภาคอีสาน 38.26% และที่เห็นว่าพอ ๆ กัน ภาคใต้ 26.58% ภาคอีสาน 30.86% จะเห็นได้ว่ารูปแบบของพัฒนากร (บทบาทและการทำงาน - หมายถึงพฤติกรรมตามฐานะตำแหน่งพัฒนากร) เป็นที่น่าสนใจของประชาชนพอสมควร โดยเฉพาะกรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบลในภาคอีสานมีความเชื่อมั่นในความสามารถของพัฒนากรมากกว่าในภาคใต้ นอกจากนี้จากตารางที่ 62 สรุปคำถามเกี่ยวกับความเชื่อถือของคณะกรรมการพัฒนาปรากฏว่า พัฒนากรได้รับความยอมรับนับถือในความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี (ภาคใต้ 36.85% ภาคอีสาน 48.69%)

#### 14.8 สรุป

(1) เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาชุมชน คือ หลักการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งนักวิชาการบางท่านยึดถือว่า ประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญและเป็นฐานคติในการศึกษา งานพัฒนาชุมชน เช่น อาจารย์ทิตยา สุวรรณชฎ และนายยัดสุชิโร ถือว่าเป็นการพัฒนา ด้านการเมืองรูปหนึ่งซึ่งเป็นฐานแห่งการพัฒนาการทั้งหลายของหมู่บ้านชนบทไทย (ดู Toshio Yatsushiro: The Village Organizer in Thailand; A study of His Needs and Problems Bangkok: USOM/Thailand 1964. Chapter VII.)

สำหรับวิธีการพัฒนาชุมชน Yatsushiro ยังเน้นในหลักช่วยตนเอง (Aid Self-help หรือภาษาบาลี อัดตาหิ อัดโน นาโถ) ของประชาชนในการช่วยกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในชนบทให้ดีขึ้นพร้อมกันไปกับการเรียนรู้พื้นฐานทาง

การเมือง ดังหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย (ดู Yatsushiro Ibid-pp. 82-85 “The Jop Role of The VO” 11-2 ข้อเสนอแนะที่ 9, 10) ยัตสึชิโรได้เสนอแนะไว้ใน บทสรุปข้อที่ 9 และ 10 ว่า หน้าที่สำคัญของพัฒนากรก็คือ การสร้างผู้นำท้องถิ่น การตัดสินใจเอง ทำการใดๆ ของประชาชนในท้องถิ่นเอง และความสามารถในการช่วยตนเองของท้องถิ่น และกระตุ้นสร้างกลุ่มดำเนินกิจกรรมขึ้น โดยให้ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หรือปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในที่สุดรูปคณะกรรมการนี้ ควรจะกลายเป็นลักษณะสถาบัน (Institutionalised) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานของชาวบ้าน ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชุมชนได้กำหนดไว้ และสถาบันนี้จะ เป็นสถาบันตัวแทนทางการเมืองของชุมชน อย่างไรก็ตามสภาพของสังคมชนบทไทยปัจจุบัน มีข้อมูลเป็นหลักฐานยืนยัน จากการวิจัยว่าบรรดากรรมการพัฒนาหมู่บ้าน มีขอบข่ายของ การยอมรับอำนาจกว้างขวาง จึงเป็นเหตุทำให้มีแนวโน้มในการคาดหวัง บทบาทแบบผู้นำ ท้องถิ่นจากตัวพัฒนากร ผู้ดำเนินงานพัฒนาชุมชนจึงเป็นเครื่องยืนยันว่าสังคมไทย ยัง นิยมผู้นำอยู่และเป็นผู้นำชนิดที่ชาวชนบทเองยอมรับเป็นประเพณี และไม่อาจแยกแยะได้ว่า ผู้นำท้องถิ่นนี้มีอำนาจตามกฎหมาย หรืออิทธิพลส่วนตัวประการใดบ้างและพวกตนอาจมี อำนาจเหนือผู้นำท้องถิ่นได้อย่างไร ตามหลักผู้นำแบบประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาแต่ต้น (เช่นผู้นำแบบอาซีฟ)

(2) การดำเนินงานพัฒนาชุมชนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะสาเหตุเนื่องมาจากการประสานงานของข้าราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมตลอดถึง ตัวพัฒนากรผู้ปฏิบัติงานเข้าถึงประชาชนในท้องที่ การประสานงานเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาชุมชน<sup>21</sup> หลักฐานยืนยันปรากฏอยู่ในบทสรุปการวิจัยเรื่องพัฒนากร ของ อาจารย์ทิตยา สุวรรณชฎ และกองวิจัยและประเมินผล พ.ศ. 2508 ดังอ้างมาแล้วข้างต้น (บทที่ 6) ในข้อสรุปที่ 6 และที่ 9 ซึ่งกล่าวถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนยังไม่ค่อยเข้าใจปรัชญาและหลักการของงานพัฒนาชุมชน และเป้าหมายของงานพัฒนาชุมชน (6 ประการ) ยังเป็นลักษณะนามธรรม (Abstract) เกินกว่าที่ผู้เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติจะ นำไปปฏิบัติและเข้าใจซาบซึ้งได้ ส่วนตัวพัฒนากรผู้ปฏิบัติงานนั้นเล่าก็ได้ปฏิบัติงานใน เขตพัฒนาให้เต็มที่เท่าที่ควร จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าเพียง 7.20% ของพัฒนากรเท่านั้นที่ เข้าไปปฏิบัติงานในเขตพัฒนาเดือนละมากกว่า 15 วันขึ้นไป เรื่องนี้เกี่ยวพันถึงปัญหาใน ด้านการบริหารงานบุคคล คือ การรับบุคคลเข้าเป็นพัฒนากร การฝึกอบรม ฯลฯ ซึ่ง จะต้องสอดคล้องเป็นไปตามสภาพของงาน นาย Yatsushiro ได้เสนอแนะว่าพัฒนากรควร เป็นชายอายุ (Yatsushiro op.cit., pp.74-81) มากหน่อยดีกว่าอายุน้อย และควรอายุเกิน 25

ปัจจัยพอสมควร ส่วนหญิงควรรับมาทำหน้าที่เฉพาะกิจกรรมสตรี เด็ก และเยาวชน ในหมู่บ้านเท่านั้น นอกจากนั้น (ข้อเสนอแนะข้อที่ 1, 2) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เช่น การรับพัฒนาการที่มีพื้นความรู้ขนาดจบมัธยมปลายหรือสายอาชีพ เทียบเท่า ม.ศ. 5 หรือจบครูโรงเรียนพาณิชย์ และมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้ว จะดีกว่ารับพัฒนาการซึ่งจบปริญญาแต่เพียงอย่างเดียว เป็นที่น่าสังเกตว่ากรมการพัฒนาชุมชนรับพัฒนาการที่จบปริญญา น้อยมากในปัจจุบัน แต่หันมาสนใจปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนี้ภายหลัง พ.ศ. 2507 โดยเปิดรับพัฒนาการจัตวา ที่จบสายอาชีพต่าง ๆ โดยฝึกอบรม ณ ศูนย์พัฒนาชุมชนเขตที่ จังหวัดยะลา, อุรธานี และอุบลราชธานี โดยรับจากบุคคลที่มีภูมิลำเนาในภาคนั้น และฝึกอบรมประมาณ 6-9 เดือนบรรจุเข้าประจำทำงานในท้องถิ่นของตน การรับพัฒนาการ ปริญญามาทำงานมักก่อให้เกิดปัญหาโดยเฉพาะในด้านการปกครอง บังคับบัญชา และความดีนทรนก้าวหน้าของพัฒนาการที่มีปริญญาเอง (เพราะขึ้นเงินเดือนติด, ไม่ได้เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ) ปัญหานี้มีตัวอย่างให้เห็นได้ชัดจากการนัดลาออกของพัฒนาการตรีรุ่น 1 พ.ศ. 2505 ซึ่งมีปัญหาถึงนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ดังที่อดีตอธิบดีกรม การพัฒนาชุมชน (นายสาย ทูตะเจริญ) ได้เขียนไว้ในหนังสือที่ระลึกอายุครบ 60 ปี ของ พลเอกประภาส จารุเสถียร (พ.ศ. 2515)

(3) ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สภาพท้องที่ ๆ จะพัฒนามักไม่เหมือนกัน ฉะนั้นวิธีการพัฒนาชุมชนจึงไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเหมือนกัน แต่อาจกำหนดแนวทางให้เน้นหนักในการพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งได้ โดยการสำรวจสภาพท้องที่ให้ทราบภาวะเศรษฐกิจ, สังคม ก่อนซึ่งมีผู้เสนอให้แบ่งการสำรวจออกเป็น 3 เขต คือ.- (ดูพิทยา สุวรรณชฎ op.cit.)

1. เขตที่มีลักษณะเศรษฐกิจเหนือระดับพอกินพอใช้ เช่น ในภาคกลางหรือภาคใต้ อาจเน้นหนักในการสร้างสถาบันผู้นำท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เช่น รูปสภาตำบล และทำหน้าที่เป็นสถาบันกลางระหว่างประชาชนกับหน่วยราชการของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค

2. เขตที่มีลักษณะเศรษฐกิจในระดับพอกินพอใช้ หรือค่อนข้างอัตคัด เป้าหมายแรก ของงานพัฒนาชุมชนควรมุ่งปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ มิใช่งานสาธารณประโยชน์ เมื่อ สภาพเศรษฐกิจดีขึ้นก็ควรมุ่งเน้นหนักในการพัฒนาทางการเมือง ในเขตนี้ควรมีการปฏิบัติ ร่วมกันระหว่างโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทฯ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์

3. เขตที่มีเหตุผลทางการเมืองเป็นพิเศษ เป็นเขตอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วย พัฒนาการเคลื่อนที่ของ ก.ร.ป.กลาง หรือของตำรวจตระเวนชายแดน เพื่อดำเนินงาน

พัฒนาระยะแรก ต่อจากนั้นการพัฒนาชุมชนจึงเข้ารับช่วงดำเนินงานต่อไป เมื่อปัญหาทางการเมืองได้หมดสิ้นไปแล้ว

ทั้งหมดนี้เป็นแนวความคิดของนักวิชาการ ส่วนการสำรวจสภาพท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชนได้เริ่มทดลองสำรวจเพื่อวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 5 ปี ที่อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี (ดูเอกสารการวิจัย กรมการพัฒนาชุมชน ม.ท. พ.ศ. 2512) ซึ่งผู้บริหารระดับภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ควรสนใจการวางแผนพัฒนาเหล่านี้อย่างยิ่งเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาระดับชาติ (ดู คำริ น้อยมณี คำบรรยาย ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชนในประเทศไทย บรรยายแก่นักเรียนนายอำเภอ โรงเรียนนายอำเภอ พ.ศ.2511 (โรเนียว)) และหัวข้ออภิปราย-ในการประชุมสัมมนาผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด พ.ศ.2511 (โรเนียว) เอกสารประกอบหมายเลข 6 และ 7 ในคำบรรยายการพัฒนาชุมชนแก่นักศึกษา วปอ. รุ่นที่ 12 พ.ศ.2511 ส่วนสถาบันส่งเสริมการปกครองตนเองในท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชนก็เร่งรัดส่งเสริมโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของกรมการปกครอง (ดูหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่ มท.0402/295 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2510 เรื่องแผนพัฒนาตำบล) อย่างไรก็ตาม จากการสังเกตของผู้เขียนยังเห็นว่าการดำเนินงานอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้นและยังมิได้มีผลจริงจึงตั้งหลักการและเป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้ (ดูเอกสารโครงการ ศพต. และการวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ของกรมการพัฒนาชุมชน มท. โรเนียว)



## หนังสืออ้างอิง

1. กองวิชาการ กรมมหาดไทย รายงานการดูงานในสหพันธ์มลายา โดยนายสาย หะตุเจริญ รองอธิบดีฯ พ.ศ. 2501 พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2501
2. สาย หะตุเจริญ แนวทางดำเนินงานพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชุมชนกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนายเสน ยี่งวรพันธ์ ฌ วัดโสมนัสวิหาร พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงอนุกุลกิจ พ.ศ. 2509
3. จอมพลถนอม กิตติขจร แนวทางพัฒนาชุมชน พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย พ.ศ. 2507 (เอกสารทางวิชาการอันดับที่ 5/2507 กองส่งเสริมและเผยแพร่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย)
4. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การตรวจราชการและเยี่ยมราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของ ฯพณฯ พลเอกประภาส จารุเสถียร พ.ศ. 2508 พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง พ.ศ. 2509
5. กองส่งเสริมและเผยแพร่แนวทางปฏิบัติสำหรับพัฒนากร กรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง พ.ศ. 2508
6. Tr.Betten. Communities and Their Development: Introductory Study with Special Reference to the Tropics London: Oxford University Press; 1967
7. Tr. Betten. *Training for Community Development: A Critical Study of Method* London: Oxford University, 1962.
8. สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์ พัฒนาชุมชน กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2507
9. กองส่งเสริมและเผยแพร่ ท่านกับกรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2509 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย
10. กองส่งเสริมเผยแพร่ สัมมนาการพัฒนาชุมชนของ สปอ. พ.ศ. 2509 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2501
11. ทิตยา สุวรรณชฎ และกองวิจัยและประเมินผลกรมการพัฒนาชุมชน พัฒนาการ : ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2510
12. Toshio Yatsuchi, *The Village Organizer In Thailand: A Study of His Needs and Problem.* Bangkok: USOM/Thailand 1964.

13. ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น  
พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2510
14. พระธรรมบัญญัติ เรื่องต่างหูต่างตา ความเอื้อเฟื้อคือเนียนาบุญ ยาแก่นจัน (ขนาน  
เล็ก) และ วิทยุทธมเทศนา พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฉลองสมณศักดิ์และทำบุญอายุ  
ครบ 5 รอบ พระศิลาจารย์พิพัฒน์ พระนคร : โรงพิมพ์ดุสิตสัมพันธ์ พ.ศ. 2515.
15. William H. Whyt *The Organization Man Doubleday Anchor, Garden City N.Y.*  
1956.
16. South Bangyekan *Thai Community Development Pro Analysis M.A. Thesis, The*  
*Faculty of Political Science, University of California at San Jose, Summer, 1970.*
17. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท รายงานผลการดำเนินงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2509-2513  
พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา พ.ศ. 2514
18. พลเอกประภาส จารุเสถียร คำบรรยายเรื่องกระทรวงมหาดไทยกับการพัฒนานโยบาย  
ความมั่นคงแห่งชาติ พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง พ.ศ. 2513
19. Irwin T. Sanders *The Community, An Introduction to a Social System. New York:*  
*The Ronald Press Co. 1958*
- pp.ix-186 - ลักษณะของชุมชน ภาคแรก
- pp.204-362 - ภาค 2 ระบบของสังคม
1. การปกครองท้องถิ่น
  2. การศึกษา
  3. หน่วย ครอบครัว, ศาสนา, ศิลธรรม ชุมชน
  4. การอนามัยและสวัสดิการ
  5. สันทนาการ
20. Chutarat Bangyekan. *Thai Economic Development Program Analysh M.A. Theisi,*  
*The Faculty of Plitical Science, University of California at Sun Jose, Summer,*  
1970 ดู Introduction, Chapter 1, 2

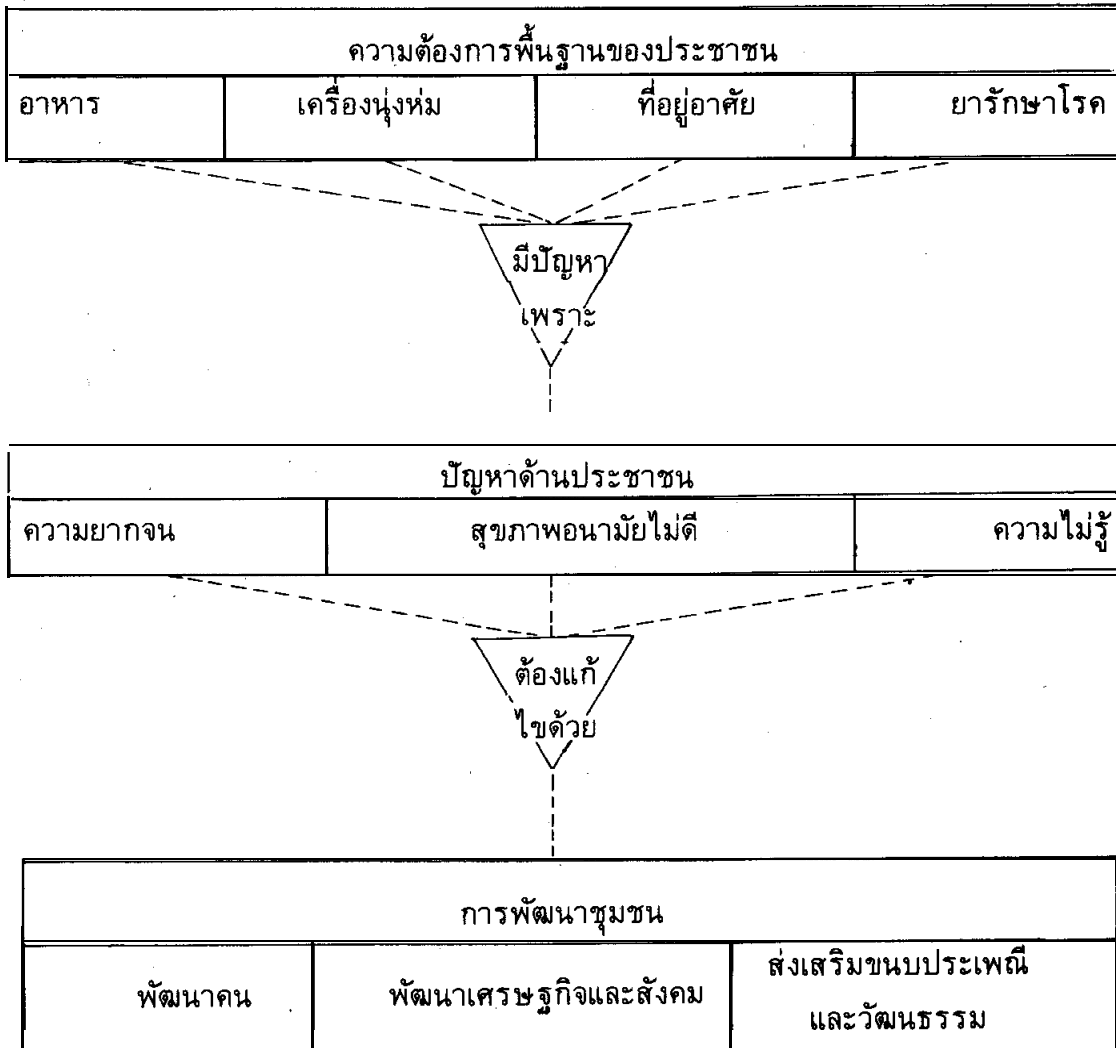
## การสนองความต้องการของชาติและประชาชน

|  |   |                       |         |
|--|---|-----------------------|---------|
| ความต้องการส่วนรวมของชาติ                                  | ความต้องการส่วนบุคคลของประชาชน                        |                       |         |
| รัฐบาล   | ประชาชน   |                       |         |
| เศรษฐกิจ<br>สังคม<br>การเมืองการปกครอง<br>การป้องกันประเทศ | อาหาร<br>เครื่องนุ่งห่ม<br>ที่อยู่อาศัย<br>ยารักษาโรค |                       |         |
| ปัญหา  | ปัญหา   |                       |         |
| ระบบการบริหารทางราชการ                                     | ความยากจน   | สุขภาพ<br>อนามัยไม่ดี | ความรู้ |

|                     |                      |                |                           |                       |                               |
|---------------------|----------------------|----------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| การพัฒนาชุมชน       |                      |                |                           |                       |                               |
| พัฒนาคน             | เศรษฐกิจ<br>และสังคม |                | ชนบประเพณี<br>และวัฒนธรรม |                       |                               |
| ↓                   |                      |                |                           |                       |                               |
| แผนพัฒนาตำบล        |                      |                |                           |                       |                               |
| พัฒนา<br>เด็ก       | พัฒนา<br>เยาวชน      | ศูนย์<br>สารภี | พัฒนา<br>สตรี             | อาสา<br>พัฒนา         | สร้างเสริม<br>สาธารณสุขสมบัติ |
| ทำงานร่วมกับประชาชน |                      |                |                           |                       |                               |
| กลุ่มต่าง ๆ         | ผู้นำ<br>ในชุมชน     | กทม.           | กพต.                      | เจ้าหน้าที่<br>รัฐบาล | เจ้าหน้าที่<br>หน่วยงานเอกชน  |

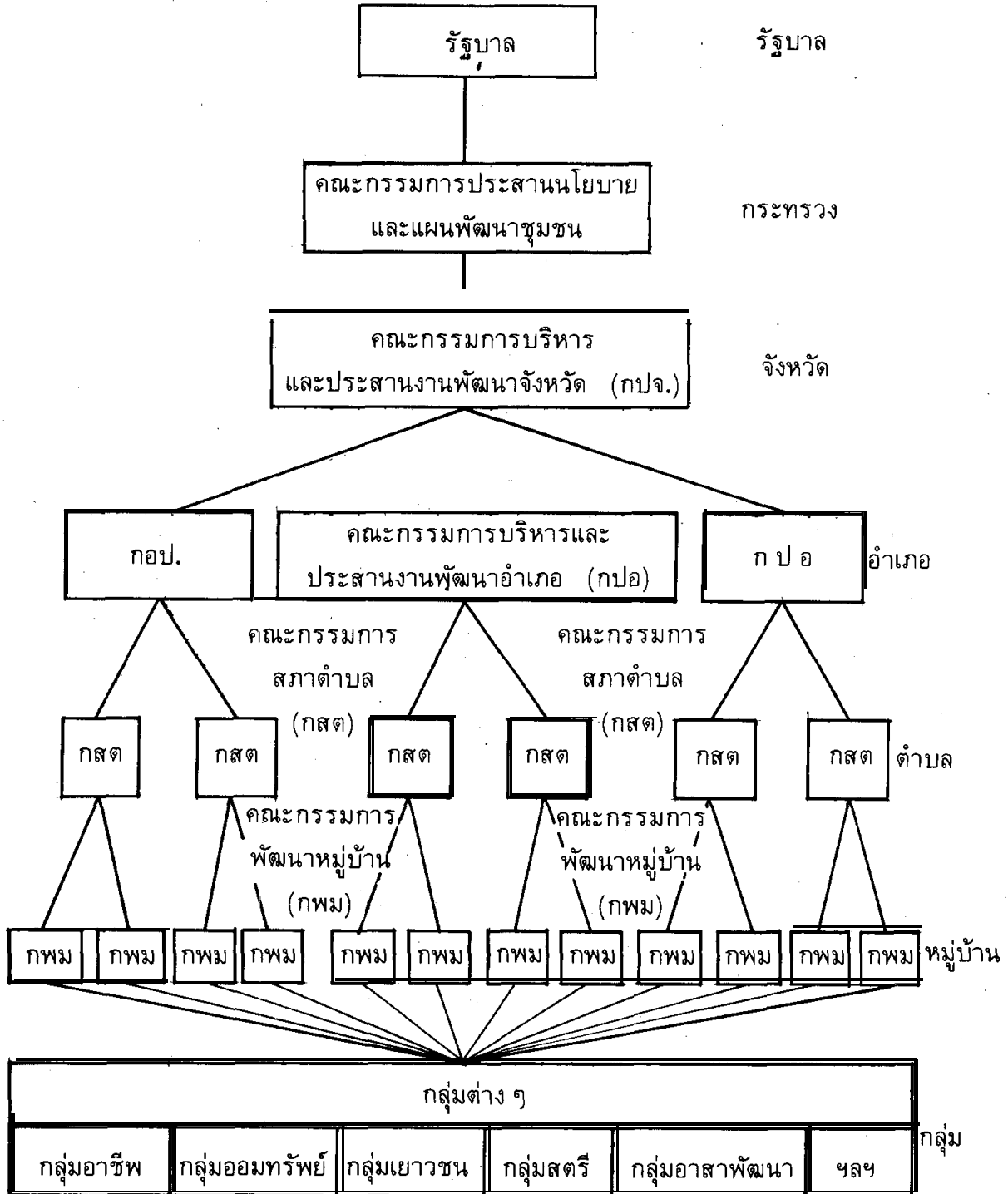
|  |
|--|
| ผล :- สามารถสนองความต้องการของชาติ<br>(รัฐบาล) และประชาชน                                |
| รายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น<br>ความรู้เพื่อการดำรงชีวิต<br>ประชาธิปไตย<br>ความรักชาติ |

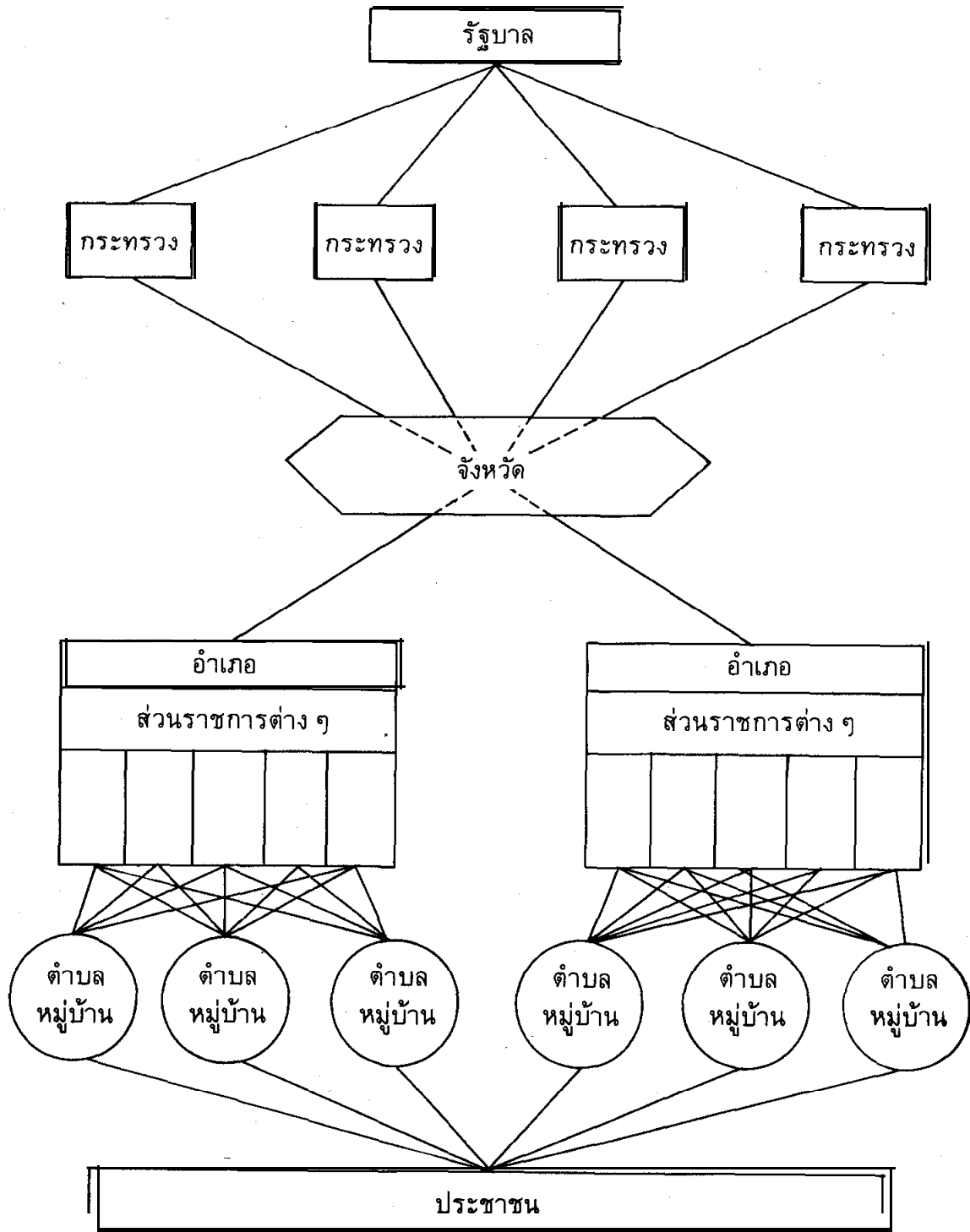
## งานพัฒนาชุมชนสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน



### ปัญหาการบริหารทางราชการ

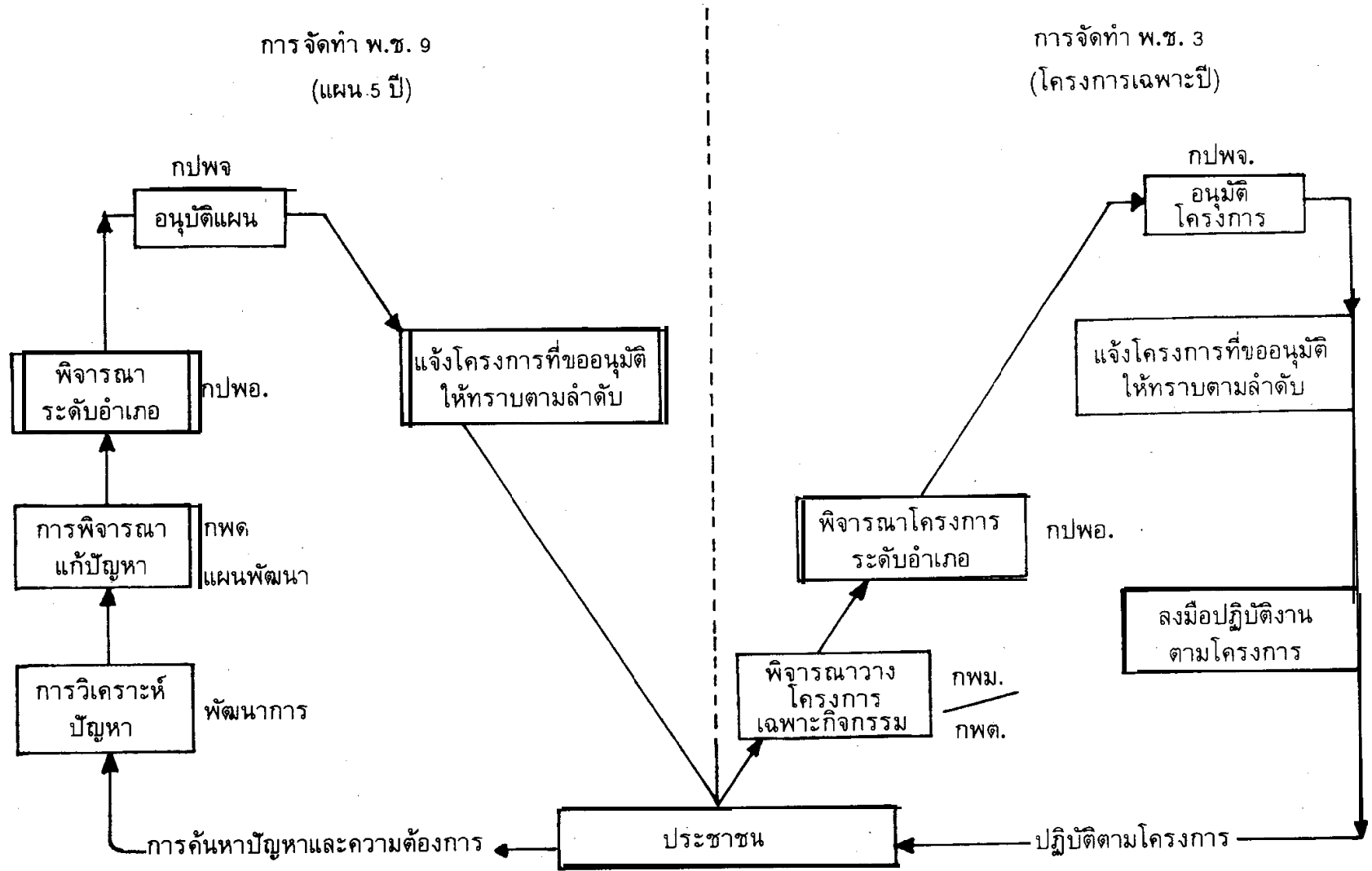
# การทำงานพัฒนาในรูปคณะกรรมการ







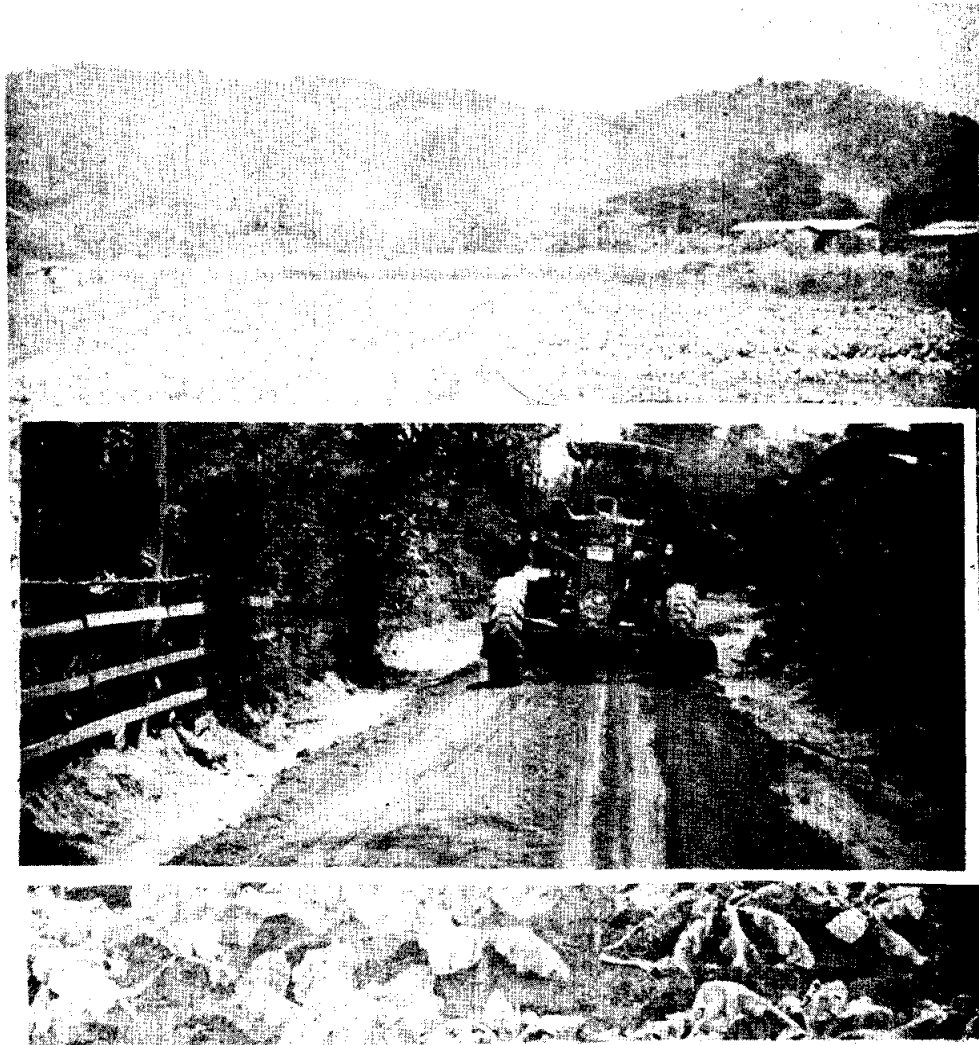
### แผนภาพแสดงขั้นตอนการทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี





หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ของ ก.ร.ป.กลาง





ការងារ ការសាងសង់: ២០១២.

✓  
១៧២ មធ្យមសិក្សាស្រីក្រសួងកសិកម្ម.

ក្រុមហ៊ុន. ជ. ធីតា: ២០១២

## หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ของ ก.ร.ป.กลาง

เนื่องจากรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งสืบเนื่องมาจากรัฐบาลสมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่าภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรไทยทั่วทั้งประเทศยังมีความแตกต่างกันอยู่อีกมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่อยู่ตามถิ่นชนบทห่างไกลจากเส้นทางคมนาคม และราษฎรที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนประเทศไทย ยังมีภาวะความเป็นอยู่ยากจน แร้นแค้น ลำห้อย ขาดแคลนด้วยปัจจัย 4 มิได้รับความสุขสบายเท่าที่ควร ส่วนมากประสบแต่ความทุกข์ยากลำบากอย่างสาหัสประจวบคฤจกอยู่ในที่มีด ไร้แสงสว่างแห่งชีวิต จนไม่สามารถนำสภาพกับนำสมเพทเช่นนี้ไปเทียบเคียงสภาพความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถื่นเจริญหรือราษฎรที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมได้

ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรี ผู้นำรัฐบาลสมัยนั้นในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้เล็งเห็นความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันมากในเรื่องฐานะความเป็นอยู่นี้ จึงเกิดความห่วงใยและปรารถนาที่จะให้ราษฎรทั่ว ๆ ไปมีความผาสุกโดยทั่วหน้ากัน จึงได้ริเริ่มหาทางแก้ไขด้วยวิธีการหาทางรวมส่วนราชการเข้าช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรในท้องถื่นทุรกันดารแบบทันทีทันใด

เนื่องจากเรื่องนี้จำเป็นต้องศึกษาพิจารณาโดยรอบคอบเสียก่อน เพราะอาจจะเป็นงานซ้อนงานกับโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยได้ ฯพณฯ จึงบัญชาให้กองบัญชาการทหารสูงสุดพิจารณาและทำข้อเสนอแนวทางปฏิบัติให้ทราบโดยละเอียด เจ้าหน้าทีฝ่ายอำนวยการของกองบัญชาการทหารสูงสุดพิจารณาเห็นว่าวิธีการที่ดีที่สุดนั้น คือ **ใช้วิธีรวมความสามารถของงานส่วนราชการต่าง ๆ ของชาติเข้าช่วยเหลือราษฎร** โดยทันที จึงจะทันการและสมความมุ่งหมาย ทั้งนี้โดยให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการกลางขึ้น เสมือนกับเป็นศูนย์การส่วนกลางในพระนคร และจัดตั้งกองอำนวยการภาคกับกองอำนวยการเขตไว้ที่ส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการทางปราบปรามการก่อความไม่สงบสุขของราษฎร โดยเฉพาะรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไปตามลำดับคือ จากกองอำนวยการกลางควบคุมไปยังกองอำนวยการภาค และจากกองอำนวยการภาคควบคุมไปถึงกองอำนวยการเขต กองอำนวยการทั้ง 3 ระดับนี้จะเป็นจักรกลสำคัญของรัฐบาลที่มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยให้แก่ชาติโดยตรงอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น งานพัฒนาช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวจึงเป็นแต่เพียงงานชิ้นหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของงานทั้งหลายในการรักษาความปลอดภัยของชาติเท่านั้น

เมื่อจัดตั้งกองอำนวยการตามข้อเสนอนี้ได้แล้ว งานพัฒนาช่วยเหลือบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรจะดำเนินไปได้เร็วทันการ และไม่ซ้อนกับงานพัฒนาชุมชนของกระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยอื่น ๆ แน่นอน เพราะยังไม่เคยมีใครเข้าไปช่วยเหลือราษฎรในถิ่น

ทุรกันดารเลย กับนอกจากนั้นการดำเนินตามวิธีการนี้จะทำให้โครงการพัฒนาชุมชนลู่ลงไปเร็วขึ้น และดีขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการวางแผนสอดคล้องร่วมกันอย่างมีระเบียบไว้ล่วงหน้า มิใช่ต่างคนต่างทำเช่นแต่ก่อน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายอำนวยการโดยรอบคอบแล้วมีความเห็นชอบเมื่อ 30 มกราคม 2505 ต่อจากนั้นจึงนำข้อเสนอนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเมื่อ 10 เมษายน 2505 อนุมัติให้จัดตั้งกองอำนวยการกลางและกองอำนวยการอื่นได้ตามข้อเสนอ จึงเป็นอันว่ากองอำนวยการกลาง กองอำนวยการภาค และกองอำนวยการเขต ปฏิสนธิ นับแต่ 10 เมษายน 2505 เป็นต้นมา

กองอำนวยการกลาง เป็นส่วนราชการประจำส่วนหนึ่งที่รวมความสามารถของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของชาติ ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร เข้าด้วยกันเพื่อทำการพัฒนาช่วยเหลือบำบัดทุกข์บำรุงสุข ยกกระดับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถิ่นทุรกันดาร ห่างไกลเส้นทางคมนาคมให้มีฐานะดีขึ้น สูงขึ้น และมีความผาสุกเท่าที่ควร สมดังเจตนาของรัฐบาล

กองอำนวยการกลาง จะเป็นผู้วางแผนอำนวยการควบคุมกำกับและการและประสานงาน ให้การพัฒนาท้องถิ่นทุรกันดารดำเนินไปด้วยดีแน่นอนและรวดเร็วทันการ ทั้งนี้อยู่ในบังคับบัญชาของผู้อำนวยการกลาง คือ พลเอก นายกรัฐมนตรี มีสำนักงานปัจจุบันตั้งอยู่ที่กองบัญชาการทหารสูงสุดในกระทรวงกลาโหม

เจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการที่สำคัญประจำกองอำนวยการกลางนั้นได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสงเคราะห์ กรมตำรวจ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงเกษตร กรมกสิกรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กรมประชาสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นต้น

โดยธรรมดาคณะกรรมการฝ่ายนโยบายอันประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงทุกกระทรวงและบุคคลสำคัญรวมทั้งสิ้น 21 นาย จะเป็นผู้มอบนโยบายของชาติ เกี่ยวกับการพัฒนาการให้แก่กองอำนวยการกลาง นอกนั้นกองอำนวยการกลาง ยังมีคณะที่ปรึกษาอันได้แก่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ รวม 16 นาย ไว้ให้คำปรึกษาแก่กองอำนวยการกลาง เป็นครั้งคราวอีกด้วย

กองอำนวยการกลางมีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่เป็นส่วนปฏิบัติการ ขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่นี้สามารถที่จะเคลื่อนที่ไปช่วยเหลือบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรตามที่ทุรกันดารได้ปีละ 1 หน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยใช้เวลาประมาณ 7-8 เดือน กองอำนวยการ

การกลางเป็นผู้ควบคุมทางยุทธการและทางธุรการแก่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่นี้โดยตลอด แต่เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติและแบ่งเบาภาระ จึงมอบอำนาจในการปราบปรามให้กองอำนาจการภาคและกองอำนาจการเขตรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไปด้วยเฉพาะในพื้นที่ของตน

หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่เป็นหน่วยที่จัดขึ้นโดยเฉพาะ สำหรับเคลื่อนที่ออกไปทำการช่วยเหลือประชาชนพลเมืองในท้องถิ่นทุรกันดาร โดยรวมเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหารตามความจำเป็น ทั้งนี้อยู่ในความควบคุม กำกับ การ และประสานงานของกองอำนาจการกลาง กองอำนาจการภาค และกองอำนาจการเขต

วัตถุประสงค์ที่จัดส่งหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ออกไปปฏิบัติการในภูมิภาคก็เพื่อมุ่งหมายที่จะช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขอย่างทันทีทันใดให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นทุรกันดาร ห่างไกลเส้นทางคมนาคม ทั้งนี้เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น ดีขึ้น และมีความสุขเท่าที่ควร

ภารกิจสำคัญของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ก็คือ สำรวจความต้องการของประชาชน และสภาพของท้องถิ่น แล้วทำการช่วยเหลือเฉพาะหน้าตามความต้องการนั้น ๆ อย่างเต็มที่เต็มความสามารถ หากสิ่งใดที่เหลือความสามารถและใช้เวลาก็ดำเนินการรวมเข้าไว้ในโครงการพัฒนาในระยะยาวของกระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา มอบให้กระทรวงดำเนินการต่อไป

งานช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวจึงอาจให้แก่การปรับปรุงถนนภายในหมู่บ้าน ระหว่างหมู่บ้าน ไปยังที่ว่าการอำเภอ การเจาะน้ำบาดาล การสร้างทำนบกั้นน้ำ การรักษาพยาบาลขั้นต้นการจัดตั้งสถานีอนามัยหรือสำนักงานผดุงครรภ์ การปรับปรุงอาคารโรงเรียน การแจกหนังสือเรียน การตั้งห้องสมุดประจำโรงเรียน ศาลาประชาคม การแจกเมล็ดพันธุ์พืช พันธุ์ไม้ยืนต้น พันธุ์สัตว์ เอกสารเผยแพร่ทางเกษตร การแนะนำการรวมกลุ่ม กสิกร กิจการนิคม การสงเคราะห์คนยากจน คนแก่คนพิการให้เข้านิคม การแจกจ่ายเครื่องแบบเด็กนักเรียนและเครื่องเรียน การสร้างสนามเด็กเล่น การให้การบันเทิงฉายภาพยนตร์ การชี้แจงให้เข้าใจนโยบายของรัฐบาล การแจกภาพพระพุทธรูปบรมฉายาลักษณ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เป็นต้น

เนื่องจากความต้องการของราษฎรในถิ่นทุรกันดารมีมากมายเกือบจะทุกด้าน ฉะนั้นหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่จึงจำเป็นต้องจัดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ไปช่วยเหลือและแก้ปัญหาเป็นจำนวนมาก หน่วยพัฒนาการแต่ละหน่วยจึงมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้นไม่

ต่ำกว่า 80 นาย โดยแยกส่วนหนึ่งประจำช่วยเหลืออยู่กับที่ ณ บริเวณย่านกลางของเขตปฏิบัติการ และอีกส่วนหนึ่งแยกเป็นชุดพัฒนาการเคลื่อนที่ 2 ถึง 3 ชุด เคลื่อนที่ไปช่วยเหลือตามหมู่บ้านต่าง ๆ จนทั่วเขตปฏิบัติการ

โดยธรรมชาติชุดพัฒนาการเคลื่อนที่จะทำงานประมาณ 45 วันเสร็จ แล้วเดินทางกลับ ส่วนที่ประจำอยู่กับที่ก็จะช่วยเหลือประชาชนต่อไป ใช้เวลาประมาณ 7-8 เดือน การพัฒนาระยะนั้นแบบเฉพาะหน้าที่จนสำเร็จภารกิจ คือท้องถื่นทุรกันดารนั้นจะกลายเป็นถิ่นเจริญน่าอยู่อาศัย ฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ราษฎรมีความสุขตามสมควร ต่อจากนั้นพัฒนาการเคลื่อนที่จึงโอนงานพัฒนาให้ฝ่ายปกครองคือกระทรวงมหาดไทยรับช่วงต่อไป โดยเป็นผู้รับงานพัฒนาตามโครงการระยะยาวที่หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ได้วางรูปไว้ให้เรียบร้อยแล้วนั่นเอง ส่วนหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ก็จะถอนตัวกลับโยกย้ายเปลี่ยนที่ไปพัฒนาท้องถื่นอื่นต่อไป

### ตัวอย่างคำถามท้ายบทที่ 3

1. จุดมุ่งหมายสำคัญของโครงการ อพป. คือ
  - (1) การพัฒนาชนบทชายแดน
  - (2) เน้นรวมการพัฒนาทุกด้านเข้าด้วยกัน และมีการฝึกอาวุธราษฎร
  - (3) ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และความมั่นคงของชาติ
  - (4) ข้อ 1, 2 ถูก
  - (5) ถูกทุกข้อ
2. โครงการ พพป. มีจุดเน้นดำเนินการในพื้นที่
  - (1) ในเขตเทศบาล
  - (2) ในระดับตำบลในเขตสุขาภิบาล
  - (3) ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่มีปัญหา
  - (4) ในตำบลนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
  - (5) ในระดับหมู่บ้าน
3. โครงการตามแผนพัฒนาฯ ที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในท้องถิ่นชนบทโดยเน้นความมั่นคงของชาติได้แก่โครงการ
  - (1) รพช.
  - (2) WT.
  - (3) พพป.
  - (4) อพป.
  - (5) ถูกทุกข้อ

เฉลย ข้อ 1. 5. ข้อ 2. 4. ข้อ 3. 5.

### บรรณานุกรมที่ 3

#### ภาษาไทย

1. ศอปป. กอ.รมน. โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พระนคร : แผนกการพิมพ์ กรมการทหารสื่อสาร พ.ศ. 2520.
2. กรมการพัฒนาชุมชน. *หลักและวิธีการพัฒนาชุมชน* พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย พ.ศ. 2529.
3. พัฒน์ บุญรัตพันธ์ *การพัฒนาชุมชน* พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย พ.ศ. 2522
4. ดำริ น้อยมณี *สรุปแนวศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน มท. พ.ศ. 2511 (โรเนียว).*
5. กรมการปกครอง *โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย เอกสารโรเนียว* พ.ศ. 2512.
6. สำนักงาน รพช. *เอกสารเผยแพร่ประจำปี 2509-13.*
7. จอมพล ถนอม กิตติขจร *แนวทางพัฒนาชุมชน* พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย พ.ศ. 2507.

#### ภาษาอังกฤษ

1. Tr.Betten, *Training for Community Development: A Critical Study of Method*, London: Oxford University Press, 1962.
2. Toshio Yatsuchiro, *The Village Organizer in Thailand: A study of his needs and problems* Bangkok: USOM/Thailand, 1964.