

บทบาทของงานพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(The Role of Community Development Work in Promoting Local Government)



โดย

ร.ศ. สมิตร กิจจาหาญ ร.ป.

005333

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญาโทบัณฑิต

ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกวิชา การปกครอง

พ.ศ. ๒๕๑๓

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนประกอบ
การศึกษาตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต.

นาย นิตะนิต

ศาสตราจารย์ ดร.แถบ นีละนิธิ

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์



นาย นิตะนิต ประธานกรรมการ
นาย นิตะนิต กรรมการ
นาย นิตะนิต กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมงานวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุมพล สวัสดิ์ติยากร

วันที่ ..4... พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๓



การพัฒนาชุมชนเป็นวิธีการที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาวัฒนธรรมและการปกครองตนเองให้โดยลงอย่างจริงจัง โดยสร้างทัศนคติให้ประชาชน รู้จักช่วยตนเอง เพื่อชุมชนต่าง ๆ จะโคกกลายเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น หรือส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วให้มั่นคงกว้างขวางครอบคลุมชุมชนทุกหมู่บ้าน หลักการประการแรกของการพัฒนาชุมชนก็คือ การให้การศึกษาแบบกันเองแก่ประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกต่อการในสิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพ ในรู้จักมองปัญหาของชุมชนและรู้จักวิธีแก้ปัญหาาร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนในชนบทมั่นคง โดยการส่งพัฒนากรไปประจำปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนในหมู่บ้านตำบลละหนึ่งคน ทำการฝึกอบรมและแนะนำประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ทันสมัยเพื่อให้ประชาชนรู้จักคุณค่าของการทำงานร่วมกัน ตีตกขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่วิชาการ ของรัฐบาลในสาขาต่าง ๆ และนำเอาบริการไปสู่ประชาชนเพื่อสร้างเสริมความเจริญให้แก่ชุมชน และให้ประชาชนเกิดความชำนาญานุกฎความเคยชินและเข้าใจต่อการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย

วิทยานิพนธ์นี้ พยายามที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทของงานพัฒนาชุมชนที่มีส่วนในการส่งเสริมหรือการปูพื้นฐานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้ก้าวหน้าจนบทว่าดำเนินไปอย่างไรบ้าง โดยจะศึกษาในแง่ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชนว่ามีส่วนช่วยสนับสนุนส่งเสริมและช่วยสร้างสถาบันขั้นต้นในการปกครองตนเองระดับตำบลและหมู่บ้าน และเพื่อการพัฒนาอย่างไรบ้าง รวมทั้งได้มีการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ให้เป็นตัวจักรสำคัญในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการปกครองตนเอง และรู้จักการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อช่วยกันคิดอ่านที่จะปรับปรุงหมู่บ้านตำบลของตนให้เจริญขึ้น และนอกจากนี้ยังได้ออกแบบสอบถามเพื่อสัมภาษณ์คณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อทราบความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านในฐานะที่เป็นทั้งชาวบ้าน และกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินงานเพื่อประเมินผลความก้าวหน้าของงานพัฒนาชุมชนว่าหลังจากที่ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปีนั้น ประชาชนได้รับผลตอบสนองอย่างไรบ้างในทัศนะของกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน

จากผลของการศึกษาการดำเนินงานพัฒนาชุมชนของกรรมการพัฒนาชุมชนและผลการวิเคราะห์ความเห็นของกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ทำให้เห็นแนวโน้มใคว่าการพัฒนาชุมชนนี้มีบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทใครู้จักและมีความคุ้นเคยต่อการปกครองตนเอง วิธีการพัฒนาชุมชนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทดลองฝึกหัดปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเองเพื่อให้เกิดความเคยชิน หากจะยกฐานะท้องถิ่นที่ใคมีการพัฒนาชุมชนแล้วขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็อาจทำได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น

Abstract



Community Development is one of the methods of promoting economic, social, educational, cultural and self-government improvement of the people in the rural areas. To put this method into effect, their attitude has to be changed through the encouragement and stimulation of community development workers. The community development workers educate them as to how to help themselves and how to help their own community to finally achieve local self-government and learn how to run the activities of their villages.. The main principles of community development are to teach people to identify their felt-needs, to recognize their own problems and to find out ways and means to solve them. The government tries to deal with these problems by sending community development workers to villages and assigning them to work in a Tambol. The community development workers educate and advise the village people on participation in doing and developing local activities. They act as the coordinators contacting the specialists of various government agencies at the district level getting them to come and help in developing the community. They also bring government services to the village people according to their needs.

This thesis attempts to study the role of community development work in dealing with the promotion of basic democracy among rural people and how community development work helps to support local self-government institutions theoretically and practically. The training of local leaders to be key persons in developing self reliance and democracy is also studied. The study examined the efforts to put into effect the democratic way of live and their outcome. Community development teaches people to come together and work as a group and help

each other to improve their own community. To learn about this, the writer sent questionnaires to village community development committees to be filled out in order to evaluate the progress of community development work after it had been put into operation for a period of 5 years. Also the study tries to see how the attitudes of the people and the village community development committee affect the community development process.

This study of the implementation of community development and of the opinion of the people tends to show that community development plays an important role in encouraging and improving the conditions of the village people. It helps rural people to achieve local self-government and democracy. The methods of community development teach people the habits of running their own activities eventually to improve **their** villages and achieve local self-government.



วิทยานิพนธ์ เรื่อง "บทบาทของงานพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น" นี้เป็น ผลงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากความสนใจของผู้เขียนที่มีต่องานพัฒนาชุมชน และในขณะที่ประเทศชาติกำลังอยู่ในช่วงระยะเวลาแห่งการเร่งรัดพัฒนา ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศมากที่สุด วิธีการพัฒนาชุมชนเป็นวิธีการหนึ่งที่มุ่งส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความเป็นอยู่ที่ดี รู้จักช่วยตนเอง โดยมุ่งที่จะฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้ถึงวิธีการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

ความสนใจในงานพัฒนาชุมชนดังกล่าว ประกอบกับในฐานะที่ผู้เขียนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะอุทิศเวลาในการทำงานอันนี้ให้บังเกิดประโยชน์แก่หน่วยราชการต้นสังกัดด้วย และโดยที่งานสำคัญอย่างหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยก็คืองานเกี่ยวกับการปรับปรุงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนจึงใคร่อยากที่จะได้เห็นความเจริญก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นที่ทางราชการได้พยายามส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้มาเป็นเวลานานให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะทำให้เห็นถึงบทบาทของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้วยการพัฒนาชุมชนว่าเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้น ได้ผลสมความมุ่งหมายหรือไม่ มีปัญหาที่สมควรจะปรับปรุงแก้ไขต่อไปประการใด ถ้าหากผลงานชิ้นนี้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการโดยส่วนรวมบางแม้แต่น้อย ผู้เขียนก็มีความยินดียิ่ง

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร. จุมพล สวัสดิ์ยากร ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำนับตั้งแต่เริ่มวางโครงการ และได้เอาใจใส่ให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความช่วยเหลือจากมิตรสหายและเพื่อนร่วมงานเป็นอย่างดีอีกหลายท่าน อาทิเช่น คุณวัชร เส่าโกมุต ที่ได้ช่วยตรวจทานแก้ไขถ้อยคำสำนวนภาษาอังกฤษในบทคัดย่อ พัฒนาการอำเภอ และพัฒนากรทุกคนที่ได้มีส่วนช่วยเหลือในการสัมภาษณ์กรมการพัฒนาหมู่บ้าน คุณชนิดา เป้นเหมือน และคุณจำลอง ทิพย์เวศ ที่ได้รับอาสาพิมพ์ดีดให้ด้วยความเต็มใจ ตลอดจนผู้ที่มีใจออกนามไว้ ณ ที่นี้ด้วยที่ได้กรุณาให้ความร่วมมือช่วยเหลือจนกระทั่งผลงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงมาด้วยดี.

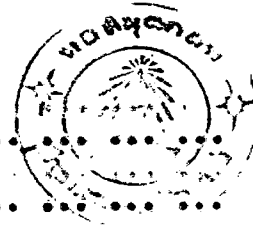
(สมิตร กิจหาหาญ)

มีนาคม 2513

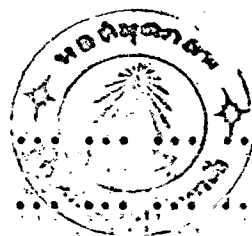
สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	III
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	IV
คำนำ	VI
สารบัญตาราง	XII
สารบัญแผนภูมิ	XIII
บทนำ ข้อความเบื้องต้น	
ความสำคัญของเรื่อง	1
ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา	3
วิธีการศึกษา	3
การเสนอเรื่อง	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	6
บทที่ 1 ที่มาและความหมายของการพัฒนาชุมชน	7
แนวความคิดในการพัฒนาชุมชน	11
ปรัชญาของการพัฒนาชุมชน	12
หลักและวิธีการพัฒนาชุมชน	14
หลักการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป	18
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	18
การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	20
วิวัฒนาการของการปกครองตนเองในประเทศไทย	21
ราชการบริหารแผ่นดินของประเทศไทย	22
ราชการบริหารส่วนกลาง	22
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	22
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	23



	หน้า
เทศบาล	23
สุขาภิบาล	26
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	27
องค์การบริหารส่วนตำบล	28
สรุป	29
บทที่ 2 ความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาชุมชนเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	30
สภาพทั่วไปของชนบทไทย	
สภาพทางเศรษฐกิจ	30
สภาพทางสังคม	32
สภาพทางการปกครอง	33
ปัญหาของชาวชนบทไทย	33
สาเหตุของความยากจน	36
สาเหตุของความไม่รู้หนังสือและชาวสาร	37
สาเหตุของโรคภัยไข้เจ็บ	37
สาเหตุของความเฉื่อยชา	38
ความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน	39
รูปการปกครองและกลไกในการบริหารงาน	39
คุณภาพของประชาชน	40
นโยบายในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลปัจจุบัน	41
นโยบายในการพัฒนาชุมชนของรัฐบาล	45
สรุป	50
บทที่ 3 การดำเนินงานพัฒนาชุมชนในประเทศไทย	51
ประวัติความเป็นมา	51
แผนการบูรณะชนบท	52
โครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ	54



แผนพัฒนาชุมชนแห่งชาติ	57
หลักบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน	59
การดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน	62
นโยบายและวัตถุประสงค์	62
เป้าหมายในการปฏิบัติ	63
หน้าที่และภารกิจ	64
โครงการต่างๆ	64
เจ้าหน้าที่ดำเนินงาน	69
สรุป	77
บทที่ 4 การสร้างสถาบันการพัฒนาชุมชนในระดับหมู่บ้านและตำบล เพื่อส่งเสริมการปกครอง	
ตนเองในท้องถิ่น	78
ความจำเป็นที่จะต้องสร้างสถาบันพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้าน	78
การดำเนินงานของสถาบันพัฒนาในระดับหมู่บ้านและตำบล เป็นเสมือนโรงเรียน	
ฝึกหัดการปกครองตนเอง	80
คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	82
คณะกรรมการพัฒนาตำบล	83
การประชุมคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล	84
แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านและตำบล	85
การสร้างสถาบันการปกครองตนเองในท้องถิ่นโดยแผนพัฒนาตำบล	89
นโยบาย	90
หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงาน	90
การปฏิบัติงานของพัฒนากร	93
การดำเนินงานของ กพต. หรือ กสท.	93
ระยะเวลาและเป้าหมายที่จะดำเนินการ	94



	หน้า
การพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นเมืองชนบท	95
ความมุ่งหมาย	96
แนวทางพัฒนา	98
วิธีดำเนินงาน	98
สรุป	99
บทที่ 5 การพัฒนาผู้นำท้องถิ่น	100
ความหมายของผู้นำ	101
ผู้นำสำหรับงานพัฒนาชุมชน	101
ความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นต่อการพัฒนาชุมชน	102
วิธีการส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นรวมกลุ่มอย่างถาวรและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ	103
การพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่น	104
ความหมายและความสำคัญของภาวะผู้นำ	104
การปูพื้นฐานการพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่น	105
การพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่นโดยวิธีการต่างๆ	106
การฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น	109
การฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	110
การฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาตำบล	112
การพัฒนากิจกรรมสตรี เด็ก และเยาวชน	113
แผนดำเนินงานโครงการพัฒนากิจกรรมสตรี เด็ก และเยาวชน	114
การฝึกอบรมผู้นำเยาวชน	119
การพัฒนาเด็กก่อนเข้าเรียน	121
การพัฒนากลุ่มอาชีพ	123
สรุป	125

	หน้า
บทที่ 6 วิเคราะห์การสัมพันธกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	127
ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบ	127
ข้อมูลเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าของเขตพัฒนาชุมชน	128
ฐานะความเป็นอยู่และรายได้	128
การคมนาคมและการติดต่อกับโลกภายนอก	131
สุขภาพอนามัยของราษฎรในหมู่บ้าน	133
การปฏิบัติงานของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	134
ความสามารถของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านในการทำงานโดยไม่มีพี่ต๋ากักร	139
ความสนใจต่อการปกครอง	142
สรุป	143
บทที่ 7 สรุปการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อคิดเห็น	149
หลักและวิธีการพัฒนาชุมชน	149
บทบาทของงานพัฒนาชุมชนที่มีส่วนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	151
ปัญหาเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท	155
ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการปกครอง	156
ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในท้องที่	157
ปัญหาเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายและการบริหารงานระดับสูง	158
ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	159
ภาคผนวก	161
บรรณานุกรม	181
ประวัติผู้เขียน	187



ตารางที่ 1	แสดงอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	128
" 2	เปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของชนในหมู่บ้านปัจจุบันกับก่อนมีการพัฒนาชุมชน	130
" 3	เปรียบเทียบรายได้ของชนในหมู่บ้านปัจจุบันกับก่อนมีการพัฒนาชุมชน	130
" 4	เปรียบเทียบความเจริญของหมู่บ้านที่ไม่อยู่ในเขตพัฒนา กับหมู่บ้านใน เขตพัฒนา	131
" 5	เปรียบเทียบการคมนาคมปัจจุบันกับ เมื่อก่อนมีการพัฒนาชุมชน	132
" 6	แสดงการ รับฟังข่าวสารของกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	133
" 7	เปรียบเทียบสุขภาพอนามัยของชนในหมู่บ้านปัจจุบันกับ เมื่อก่อนมีการพัฒนาชุมชน	134
" 8	แสดงการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	135
" 9	แสดงการนำกิจกรรมในหมู่บ้านมาปรึกษาหารือร่วมกับชาวบ้าน	136
" 10	แสดงการ วางกฎ เถลงให้ราษฎร ร่วมกันทำงาน	137
" 11	แสดงการปฏิบัติตามกฎ เถลงของราษฎร	138
" 12	แสดงผู้ริเริ่มในการวางโครงการทำกิจกรรมในหมู่บ้าน	139
" 13	แสดงความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน เมื่อถอนพัฒนากรออกไป	140
" 14	แสดงเหตุผลของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและชาวบ้านสามารถทำงานต่อไป ได้โดยไม่ต้องมีพัฒนากร	141
" 15	แสดง เหตุผลที่คณะกรรมการและชาวบ้านไม่สามารถทำงานต่อไปได้โดยไม่มี พัฒนากร	141
" 16	แสดงการไปเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาผู้แทนของ กรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	143
" 17	แสดงความต้องการของหมู่บ้าน	144
" 18	แสดงการรู้จักองค์การปกครองท้องถิ่นของกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน	145
" 19	แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการยกฐานะหมู่บ้านตำบลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น	146
" 20	แสดงการยอมรับภาวะระ เมื่อมีการปกครองท้องถิ่น	147
" 21	แสดงการ วิพากษ์วิจารณ์ให้ความเห็น เกี่ยวกับการทำงานพัฒนาหมู่บ้านตำบล	147

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ 1 แสดงการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและตำบล ๑๑



ความสำคัญของเรื่อง

โดยที่รัฐบาลทุกสมัยมีนโยบายที่จะเร่งเสริมสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมือง ส่งเสริมความผาสุกแก่ประชาชนให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง ยกกระตือรือร้นการครองชีพของราษฎรให้มีการอยู่ดีกินดี มีรายได้สูงขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมและมีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกัน แต่ความเจริญทั้งหลายมิได้แผ่กระจายไปทั่วทั้งประเทศหากรวมกันอยู่ที่เมืองหลวง หรือหัวเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นกำลังส่วนน้อยของประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นหมู่บ้านชนบท ซึ่งมีประชากรกว่า ๒๕ ล้านคน หรือประมาณ ๘๓ เปอร์เซ็นต์ ยังคงอาศัยอยู่ในชนบทที่คอยความเจริญ และเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ปัญหาความยากจน การศึกษาต่ำ การอนามัยไม่ดี ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและคร่าชีวิตกำลังส่วนใหญ่ของประเทศยังมีสภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นการเสียดายต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น โดยมีกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ หลายหน่วยช่วยกันเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับการพัฒนาของรัฐบาลในระดับตำบล หมู่บ้าน ก็ได้มีโครงการใหญ่ ๆ ที่จัดทำอันมีบทบาทอย่างมาก ในการเร่งรัดความเจริญของชนบท เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการส่งเสริมการเกษตร โครงการสังคมสงเคราะห์ โครงการของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ โครงการพัฒนาของคณะกรรมการพัฒนาภาคต่าง ๆ โครงการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

วิธีการ "พัฒนาชุมชน" (Community Development) เป็นวิธีการหนึ่ง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม^๑ และได้นำมาใช้ในการแก้ปัญหาชนบทในประเทศไทยเช่นกัน แต่ในสมัยก่อนได้ดำเนินการภายใต้ชื่อต่าง ๆ กัน เช่น แผนการการบูรณะชนบท การพัฒนาการท้องถิ่น มูลสารศึกษา เป็นต้น ต่อมาเมื่อได้มีการกำหนดแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น จึงได้กำหนดให้การพัฒนาชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งจะปรับปรุงส่งเสริมการครองชีพของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น ส่งเสริมประชาชนให้ใช้ความสามารถของตนเองในการทำงานร่วมกันตามแบบประชาธิปไตย ดังนั้น

^๑ จอมพลถนอม กิตติขจร แนวทางพัฒนาชุมชน (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๐๗)

"งานพัฒนาชุมชน" จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงประชาชน เพื่อเร่งรัดปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทในทุก ๆ ด้าน โดยมีหลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของงานพัฒนาชุมชนว่า ช่วยเพื่อช่วยตัวเอง กล่าวคือ รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่เกินความสามารถของประชาชน เพื่อให้ประชาชนช่วยตัวเองให้ได้รับสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น รู้จักคิดริเริ่ม รู้จักกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ตนเองต้องการ ตลอดจนให้มีประสิทธิภาพในการปกครองตนเองอันจะเป็นรากฐานในการปกครองท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

จากความสำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง กรมการพัฒนาชุมชนขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ส่งเสริมการปกครองตนเองในท้องถิ่นให้แก่ชาวชนบท โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะฝึกสอนและปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในชนบทอย่างถาวรและไถ่ลงมือดำเนินการในระดับตำบล และหมู่บ้าน ใ้ทำการอบรมส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทและผู้บริหารระดับตำบลหมู่บ้าน ใ้รู้จักสิทธิและหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วยวิธีการ "พัฒนาชุมชน" โดยยึดถือความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก และได้เปลี่ยนแปลงรูปการปกครองตำบล และหมู่บ้านขนาดเล็กน้อยกล่าวคือ จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน และตำบลขึ้น เพื่อฝึกหัดการปกครองตนเอง และเมื่อตำบลและหมู่บ้านสามารถปกครองตนเองได้โดยสามารถยกฐานะตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่งได้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลลงไปควย และเมื่อราษฎรภายในเขตตำบลและหมู่บ้าน ใ้รู้ซึ่งถึงคุณค่าของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ก็จะเป็นเครื่องมือที่กักกันภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี

โดยที่การปกครองในระดับตำบลหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นหน่วยการปกครองเบื้องต้นที่จะก้าวไปสู่การปกครองในรูปแบบอื่น ประชาชนส่วนใหญ่ต้องผูกพันอยู่กับหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้ ดังนั้นหน่วยการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน จึงมีความหมายต่อความเจริญความเสื่อมของประเทศชาติอย่างมาก ผู้เขียนจึงมีความสนใจใคร่จะได้เห็นการปกครองระดับตำบลนี้ไ้ก้าวไปสู่การปกครองตนเองในอนาคต จึงได้พยายามศึกษาค้นคว้าทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น



ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาดัง
บทบาทของงานพัฒนาชุมชน ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่ ว่าได้มี
บทบาทในการช่วยส่งเสริมให้การปกครองตำบลหมู่บ้านใดก้าวไปสู่การปกครองตนเอง หรือที่เรียก
ว่าการปกครองท้องถิ่นอย่างไรบ้าง แต่จะศึกษาเน้นหนักไปในทางทฤษฎี หลักการและผลงาน
ที่ได้จากสถิติกรมการพัฒนาชุมชนมากกว่าที่จะศึกษาในรูปพิสูจน์ถึงผลงานว่าในการดำเนินงานนั้นมี
ผลต่อประชาชนแค่ไหน เพียงไร ทั้งนี้เพราะงานส่งเสริมและปูพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นได้มี
หน่วยงาน และโครงการที่ดำเนินงานอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหนักไป
ในทางทฤษฎี หลักการและวิธีดำเนินงานพัฒนาชุมชนโดยกำหนดสมมติฐานว่า "การพัฒนาชุมชนมี
บทบาทในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น"

ดังนั้น ขอบเขตของการศึกษา จึงกำหนดเพียงการศึกษาจากทฤษฎี หลักการ และวิธี
ดำเนินงานพัฒนาชุมชน ซึ่งจะได้อะไรหลักและวิธีการ ตลอดจนขบวนการดำเนินงานพัฒนาชุมชนออก
ให้เห็นว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยในการพัฒนาคนให้รู้จักปกครองตนเอง โดยการให้การฝึกอบรม
ฝึกให้ปฏิบัติจากของจริง รวมถึงการปูพื้นฐานการปกครองตนเอง เช่น การสร้างสถาบันอย่างไม่เป็น
ทางการในระดับตำบล มีการช่วยเหลือสนับสนุนให้ประชาชนมีความสามารถที่จะปกครองตนเองใน
อนาคตได้อย่างไร พร้อมทั้งจะได้เสนอแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขหลักและวิธีในการดำเนินงาน
พัฒนาชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับเมืองไทยยิ่งขึ้น

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "บทบาทของงานพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น" นี้
ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษา ๒ อย่าง คือ

ก. การค้นคว้าจากเอกสาร ส่วนใหญ่ได้ทำการศึกษาในรูปพรรณนาและวิเคราะห์
(Descriptive and Analytical Study) โดยได้ทำการค้นคว้าจากเอกสาร (Docu-
mentary Research) และสถิติผลงานของกรมการพัฒนาชุมชน เป็นสำคัญ สำหรับเอกสาร
ทางราชการ อันได้แก่ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หนังสือสั่งการ สถิติ และรายงานต่าง ๆ ผู้เขียน
ได้ค้นคว้าจากเอกสารทางราชการของกองต่าง ๆ ในกรมการพัฒนาชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเอกสาร
อื่น ๆ ที่นำมาใช้ประกอบการศึกษาและอ้างอิงได้ค้นคว้าจากห้องสมุดต่าง ๆ รวมทั้งยังได้อาศัย

รายงานผลการวิจัยภาคสนาม (field research) ที่หน่วยราชการและบุคคลอื่น ๆ ทำไว้
แล้วมาประกอบการศึกษาค้นคว้า

ข. การวิจัยภาคสนาม ผู้เขียนได้ออกแบบสอบถามเพื่อสัมภาษณ์ กรรมการพัฒนา
หมู่บ้าน เพื่อต้องการจะทราบว่าหลังจากที่กรรมการพัฒนาชุมชน ได้ดำเนินงาน โดยหลักและ
วิธีการพัฒนาชุมชนที่ดำเนินงานมาแล้วเป็นระยะเวลากว่า ๕ ปี ได้รับผลอย่างไรบ้าง โดยได้ให้
กรรมการพัฒนาหมู่บ้านเป็นผู้ประเมินผลความเจริญก้าวหน้าของหมู่บ้านตามแบบสอบถามที่โครงการ
(ดูภาคผนวกที่ ๒)

การเลือกตัวอย่าง

เขตพัฒนาอำเภอที่เปิดดำเนินการในระยะเริ่มแรกระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๐๖
มีอยู่ ๓ ภาค คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่ผู้เขียนได้
เลือกเขตพัฒนาระยะเริ่มแรกก็เพราะว่า พื้นที่ส่วนนี้ได้รับกระบวนการปฏิบัติการของกรมการพัฒนาชุมชน
มานานกว่าพื้นที่ส่วนอื่นประชาชนอาจจะมีความรู้ความเข้าใจดีกว่าแห่งอื่นที่เปิดโครงการใหม่ และ
การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ผู้เขียนใคร่จะให้ตัวอย่างกระจายออกไปทุกภาค จึงเลือกภาคละ ๑ อำเภอ
รวม ๓ อำเภอ และในแต่ละอำเภอเลือก ๑ ตำบล โดยวิธีการจับสลาก โดยทำการสัมภาษณ์กรม-
การพัฒนาหมู่บ้านทุกคนในตำบลที่ได้รับคัดเลือกเป็นตัวอย่าง

เขตพัฒนาอำเภอที่นำมาจับสลากครั้งนี้ได้แก่ เขตพัฒนาอำเภอภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ที่เปิดในระยะแรก ๔ อำเภอ คือ อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ อำเภอหนองหาน จังหวัด
อุดรธานี อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เขต
พัฒนาอำเภอในภาคกลางที่เปิดในระยะแรก ๔ อำเภอ คือ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และอำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีน
บุรี เขตพัฒนาอำเภอชายแดนสี่จังหวัด ภาคใต้ที่เปิดในระยะแรก ๔ อำเภอ คือ อำเภอเมืองยะลา
จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี และอำเภอเมือง
สตูล จังหวัดสตูล รวมทั้ง ๓ ภาคเป็น ๑๒ เขต ได้คัดเลือกเป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ ๓ เขต
คิดเป็น ๒๕ เปอร์เซ็นต์

ผลการจับสลากเลือกอำเภอ ได้แก่ อำเภอหนองหาน จังหวัดอุดรธานี อำเภอโคกโพธิ์
จังหวัดปัตตานี และอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และผลการจับสลากเลือกตำบล อำเภอละ ๑
ตำบล ได้แก่ ตำบลไชยวาน อำเภอหนองหาน ตำบลป่าบอน อำเภอโคกโพธิ์ ตำบลทับกวาง

อำเภอแก่งคอย รวมทั้ง ๓ อำเภอ ที่เป็นตัวอย่างมี ๓๔ ตำบล ทำการสัมภาษณ์ ๓ ตำบลคิดเป็น ๕ เปอร์เซ็นต์ กรรมการพัฒนาหมู่บ้านทั้ง ๓ ตำบล มีจำนวน ๒๔๔ คน ทำการสัมภาษณ์ได้ ๒๓๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๖.๓๐ เปอร์เซ็นต์ ของประชากรที่เป็นตัวอย่าง

วิธีการเก็บข้อมูล

ผู้เขียนได้เลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ เพราะเห็นว่าการสัมภาษณ์สามารถอธิบายหรือชี้แจงข้อสงสัยได้ดีกว่าการใช้แบบสอบถาม เพราะจากประสบการณ์ของผู้เขียน เห็นว่าการพัฒนาหมู่บ้านบางคนอาจเขียนหนังสือได้ไม่ถนัดนัก อาจจะทำให้เกิดการผิดพลาด และเข้าใจคำถามผิดได้จึงได้เลือกใช้วิธีการสัมภาษณ์ ในการออกสัมภาษณ์ผู้เขียนได้รวมกับพัฒนาการอำเภอ พัฒนาการประจำกลุ่มทำการสัมภาษณ์พร้อมกันทั้ง ๓ แห่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๒ - ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๓ รวมใช้เวลาในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ประมาณ ๑๐ วัน

นอกจากนี้ โดยที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติงานด้านวิจัยและประเมินผลอยู่ในกรมการพัฒนารัฐบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของงานพัฒนาชุมชนโดยตรง ก็ทำให้ผู้เขียนมีประสบการณ์จากการไปวิจัยและประเมินผลงานในสนามในเขตพัฒนาชุมชน ตลอดจนได้ทำการศึกษาโดยการสังเกตการณ์ในท้องที่ด้วยตนเอง ซึ่งประสบการณ์นี้มีส่วนช่วยเป็นอย่างมากในการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้

การเสนอเรื่อง

เพื่อให้ความสำคัญของเรื่องมีส่วนสัมพันธ์กันโดยลำดับ ผู้เขียนจึงได้พิจารณาการดำเนินเรื่องโดยแบ่งออกเป็น ๔ บทดังนี้

บทนำ ในบทนี้ได้แสดงให้เห็นเหตุผลของผู้เขียนในการเลือกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษาพิจารณา โดยได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของเรื่อง กำหนดความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา แจงให้ทราบถึงวิธีการศึกษาที่นำมาใช้ ตลอดจนแนวทางของการดำเนินเรื่อง

บทที่ ๑ เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพัฒนารัฐบาลโดยทั่วไป เพื่อที่จะอธิบายให้เข้าใจถึงหลักและวิธีการพัฒนารัฐบาลของนานาประเทศที่มีความปรัชญาและหลักการอย่างไร และจะศึกษาถึงแนวความคิดทั่ว ๆ ไป ของหลักการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะวางกรอบความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป รวมทั้งหลักการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในประเทศไทย และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

บทที่ ๒ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการส่งเสริมการปกครองตนเอง ว่าจะมีความจำเป็นและสำคัญอย่างไร โดยได้กล่าวถึงสภาพทั่วไปของชนบท และปัญหาของชาวชนบทไทยว่ามีอะไรบ้าง ทั้งนี้ได้วิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาเหล่านั้นมาจากอะไร และจะต้องแก้โดยวิธีใด และรัฐบาลมีนโยบายการดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างไร



บทที่ ๓ เป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานพัฒนาชุมชน เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของกรมการพัฒนาชุมชน โดยโคกลงถึงประวัติความเป็นมา หลักและวิธีการพัฒนาชุมชนที่นำมาใช้ ในประเทศไทยว่ามีกรกำหนดคนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างไร มีการแบ่งส่วนราชการและ วางโครงการดำเนินงานอย่างไร ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประกอบด้วยใครบ้าง

บทที่ ๔ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงการสร้างสถาบันทางพัฒนาชุมชนในระดับตำบลและ หมู่บ้านเพื่อดำเนินการส่งเสริมการปกครองตนเองในชนบท ว่ามีความจำเป็นอย่างไร และได้จัดตั้ง สถาบันอะไรขึ้นบ้างในระดับตำบลหมู่บ้าน ตลอดจนได้อธิบายถึงนโยบาย หลักการ และวิธีดำเนินการ ที่จะส่งเสริมสถาบันในระดับตำบลหมู่บ้านที่ตั้งขึ้นนี้ให้มีความเข้มแข็งสามารถปกครองตนเองได้ใน อนาคตอย่างไร

บทที่ ๕ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงการพัฒนายุ่่นำท้องถิ่น โดยจะชี้ให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่น นั้นเป็นตัวจักรสำคัญอย่างไรในการที่จะปกครองตนเองในอนาคต ใครบ้างเป็นผู้นำสำหรับงานพัฒนา ชุมชน มีวิธีการส่งเสริมให้ผู้นำรวมกลุ่มกันอย่างไร จะมีการปูพื้นฐานการพัฒนากภาวะผู้นำ ท้องถิ่นได้อย่างไร และจะมีวิธีการพัฒนากภาวะผู้นำท้องถิ่นให้มีภาวะผู้นำ (Leadership) ที่จะเป็่นผู้นำ ของชุมชนแต่ละชุมชนได้อย่างไร รวมตลอดทั้งการพัฒนาคนตัวบุคคลอันได้แก่ผู้นำท้องถิ่นประเภทต่างๆ และกลุ่มต่างๆที่สร้างขึ้นให้มีความรู้ความสามารถโดยการให้การฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติ

บทที่ ๖ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินงานพัฒนาชุมชนจากแบบสัมภาษณ์กรมการพัฒนา หมู่บ้าน

บทที่ ๗ อันเป็นบทสุดท้าย ผู้เขียนได้สรุปหัวข้อที่สำคัญๆและผู้เขียนได้ถือโอกาสแสดงความ คิดเห็นส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องนี้ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้นมี ปัญหาอะไรบ้าง ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรบ้าง จึงจะเกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมการ ปกครองตนเองในชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลของการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง "บทบาทของงานพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น" นั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้เขียนเองในฐานะนักศึกษาปริญญาโททางการปกครองแล้ว ยังคาดว่าจะเป็่นประโยชน์ต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในอันที่จะได้ทราบ ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน เพื่อจะได้นำไปประกอบความคิดเห็นในการ วางแผนปรับปรุงวิธีการดำเนินงานพัฒนาชุมชนให้สามารถส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนได้ เร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มพูนความรู้และเป็นเอกสารทางวิชาการในค่านงานพัฒนาชุมชนให้ แก่บรรดาผู้ศึกษาและผู้สนใจทั่วไป