บทที่ 3
หมู่บ้านในบริบทของการพัฒนา

1. อุดมการณ์ "การพัฒนา"

ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของสังคมไทยในการ "ปฏิวัติ" โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิใช่เพียงแต่เป็นการปรากฏการณ์ของระบอบเผด็จการแต่เพียงอย่างเดียว หากรัฐไทยยังได้มีการนำเอาอุดมการณ์ใหม่ที่เรียกกันว่า "การพัฒนา" มาประกาศใช้อีกด้วย ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวนี้ได้รับการขยายให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่องมาจนถึงฉบับที่ 6 แล้วในปัจจุบันนี้ แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวนี้ได้เป็นแนวทางและเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดโอกาสต่าง ๆ มากมายในอันที่รัฐเข้าไป"พัฒนา" พื้นที่ในชนบท

เหตุผลอย่างหนึ่งที่ทางราชการได้พยายามอธิบายถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปพัฒนาชนบทก็คือ ความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึง "ความไม่พัฒนา" ของชนบท ซึ่งได้แก่ปัญหาความยากจนอันเป็นผลที่เกิดมาจาก ความขาดแคลนในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (infra - structure) การเพิ่มขึ้นของประชากร ความขาดแคลนด้านความรู้และเทคโนโลยี และชาวชนบทมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อ "การพัฒนา" การ อธิบายเช่นนี้ปรากฏอยู่ในเอกสารต่าง ๆ มากมายเช่น ในเอกสารซึ่งเป็นคู่มือการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านกิจกรรมการพัฒนา[1] (ในปี 2519 คู่มือเล่มนี้ได้รับการตีพิมพ์ขึ้นอีก 7 ครั้ง โดยโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหาของตนไม่พัฒนาในชนบทของไทยได้ถูกจัดประเภท (category) ออกเป็นดังนี้

1. ปัญหาเศรษฐกิจในชนบทมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนในชนบทไม่รู้จักการใช้เวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นผลสำเร็จเพราะพวกเขาใช้เวลาทำมาหากินเพียงแต่ 4 - 5 เดือนต่อปี (เพื่อการทำมาหากินเท่านั้น) ยิ่งไปกว่านั้น ชาวชนบทไม่รู้จักวิธีการปรับปรุงการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพโดยทั่วไป ชาวชนบทขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีและการเกษตรแผนใหม่ นอกจากนี้ยังไม่มีระบบการชลประทานระบบการ

---

[1] อ้างใน Chayan Vadhanaphuti, State, rural Development and Social Reproduction in Rural Northern Thailand, Monograph, 1958, p. 15.

คมนาคม ทุน และระบบการตลาด

2. ปัญหาด้านสังคม เนื่องมาจากชาวชนบทขาดการศึกษาและการฝึกอบรม ขาดความรู้และแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการผลิต ขาดความสนใจในการเรียนรู้ข่าวสาร จากการอภิปรายถกเถียงกับผู้รู้ หรือจากการศึกษาโดยตัวของเขาเอง ยิ่งไปกว่านั้นชาวชนบทยังขาดความสำนึกต่อสุขภาพอนามัยของตัวเอง โดยจะไม่ไปหาแพทย์จนกว่าสุขภาพอนามัยได้ทรุดโทรมอย่างร้ายแรง ชาวชนบทยังไม่รู้จักรักษาความสะอาดหมู่บ้านและบ้านเรือน ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ และส้วม ประชาชนในชนบทจำนวนมากมีลักษณะที่เฉื่อยชา ไม่ทำงานหนักพอ หลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวก็จะใช้เวลาดื่มเหล้า เล่นการพนัน ฯลฯ และยังไม่รู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม

ประชาชนไทยในชนบทยังนับถือผู้อาวุโสและปล่อยให้ผู้ที่เคารพนับถือนี้เป็นผู้ตัดสินปัญหาต่าง ๆ มีความงมงายในเรื่องไสยศาสตร์ จิตวิญญาณ เสียเวลา และเสียเงินทองเป็นจำนวนมากให้กับพิธีกรรมเหล่านี้

3. ปัญหาด้านการเมือง ประชาชนในชนบทขาดความสำนึกในทางการเมือง ไม่สนใจการเมืองโดยปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้ที่มีอิทธิพลมีเงินในท้องถิ่น

4. ปัญหาในด้านการบริหาร ก็คือ ความคงอยู่ของค่านิยมจากระบบศักดินา ข้าราชการของรัฐยังถือเอาวัฒนธรรมการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย บ่าวกับไพร่ ข้าราชการจำนวนมากไม่เคยชินกับแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ข้าราชการยังปฏิบัติเช่นเจ้าที่เสมือนเป็นข้าราชบริพารของพระเจ้าอยู่หัว ที่คอยรับใช้ "ต่างพระเนตร - พระกรรณ" ด้วยความจงรักภักดี

ความคิดเช่นนี้ได้ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับแรกและดูเหมือนว่าในปัจจุบันก็ยังยึดถือกันอยู่ นอกจากนี้ยังได้ปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนของทางราชการและตำราการเรียนการสอนตามสถาบันการศึกษาต่าง ๆ อีกมากมาย ดังเช่น สุเทพ เชาวลิต[2] ได้มองปัญหาของชาวชนบทที่เป็นสาเหตุให้ต้องมีการพัฒนาชุมชน คือ

---

[2]สุเทพ เชาวลิต. หลักการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2524), หน้า 9-10.

1. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดแคลนที่ดินทำกิน ทุน การคมนาคมขนส่ง และปัญหาตลาด

2. ปัญหาด้านสังคม ได้แก่ การขาดการศึกษา ขาดบริการด้านสาธารณสุขสมัยใหม่

3. สภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวต่ำ การดำเนินชีวิตประจำวันไม่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ที่อยู่อาศัยไม่เป็นระเบียบ ไม่ถูกสุขลักษณะ หมู่บ้านในชนบทมีสภาพรกรุงรังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค มีเกษตรกรจำนวนมากที่เลี้ยงสัตว์ไว้ใต้ถุนบ้าน ถนนหนทาง บ่อน้ำ ก็มีอยู่อย่างไม่เป็นระเบียบ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลทำให้สภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาของชาวชนบทเสมอมา

4. ปัญหาการบริหารงานของรัฐ คือ ขาดเจ้าหน้าที่จะดำเนินงานขาดการประสานระหว่างหน่วยงานของทางราชการ ขาดงบประมาณ และประสิทธิภาพของรัฐในการบริหารงาน อันได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้น้อย ทำให้การติดต่อและนักบริหารของรัฐไปสู่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพ

ในรายงานผลการวิจัยเรื่องสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย อุทิศ นาคสวัสดิ์[3] ซึ่งได้นำมาอ้างต่อโดย สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์ สรุปว่าปัญหาในชนบทไทยมีปัญหาใหญ่ ๆ คือ

1. ความยากจน
2. การไร้การศึกษา และ
3. โรคภัยไข้เจ็บ

สำหรับค่านิยมที่ขัดขวางการพัฒนาดังที่ได้กล่าวมานี้ ได้รับการขยายความอย่างกว้างขวางโดยอาศัยการตีความผลงานของแมกซ์ เวเบอร์ หรือการตีความของ ทาลคอตต์ พาร์สันส์ ซึ่งมองว่าปัญหาความไม่พัฒนาเป็นเพราะมีระบบค่านิยม นักวิชาการเหล่านี้เห็นว่า

---

[3]ดูรายละเอียดในอุทิศ นาคสวัสดิ์, รายงานผลการวิจัยเรื่องสภาวะสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในเขตพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, (เอกสารโรเนียว) จัดพิมพ์โดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, เมษายน 2508.

ระบบค่านิยมความคิดความเชื่อดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดจากสถาบันทางสังคมต่าง ๆ จนซึมแทรกเข้าไปทุกส่วนของสังคม การขัดเกลาทางสังคมจึงสร้างบุคลิกภาพที่ไม่เกื้อกูลหรือขัดขวางการพัฒนาขึ้น[4]

ดังนั้น ปัญหาของการพัฒนาก็คือ ปัญหาการสื่อสาร การฝึกอบรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี ฯลฯ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในงานเขียนของ ไพฑูรย์ เครือแก้ว[5] ได้กล่าวถึงลักษณะของคนไทยในชนบทเอาไว้ว่า มีโลกทัศน์เป็นคนหัวโบราณ (conservative) เป็นคนกระเหม็ดกระแหม่ ชอบเก็บเงินไว้เฉย ๆ ทำให้เงินไม่หมุนเวียน เชื่อถือโชคลาง ภูติผีปีศาจ เวทย์มนต์คาถา ระดับการศึกษา และทักษะในอาชีพและชีวิตทั่ว ๆ ไปต่ำ มีระดับความคิดคับแคบขาดความริเริ่ม ชาวชนบทใช้เงินส่วนใหญ่ไปกับงานพิธีต่าง ๆ และมีบุคลิกภาพและลักษณะนิสัยจะเป็นไปตามประเพณี เช่น ไม่กระตือรือร้น เฉื่อยชา ไม่ดิ้นรน เกษตรกรมักประสบปัญหาว่างงานตามฤดูกาล แต่ก็ไม่ค่อยกระตือรือร้นที่จะหางานอื่นทำ ซึ่งได้นำไปสู่แนวทางการพัฒนาคือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ขัดขวางการพัฒนา

> "...ในข้อนี้หมายถึงการพัฒนาให้บุคลิกและวัฒนธรรมที่ไม่ดีพอ หรือที่เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า "เชย" ให้ดีขึ้นนั่นเอง เช่น ให้รู้จักวางตัว รู้จักเดินเหิร การพูด การจา มีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีรสนิยมสูง รู้จักกินรู้จักใช้ รู้จักแต่งตัว รู้จักสิ่งที่ดีงามของชีวิต รู้จักขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม รู้จักใส่รองเท้า สระผม รู้จักประดับประดาและจัดบ้านช่อง เสาะแสวงหาความรู้สำหรับการสนทนาปราศัย ฯลฯ..."[6]

ดูเหมือนว่า วิธีมอง "ความด้อยพัฒนา" เช่นนี้ ยังคงยึดถือกันอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ดังคำกล่าวที่ว่าวงจรของปัญหาของชาวบ้านก็คือ "โง่-จน-เจ็บ" ตามแผนภาพต่อไปนี้

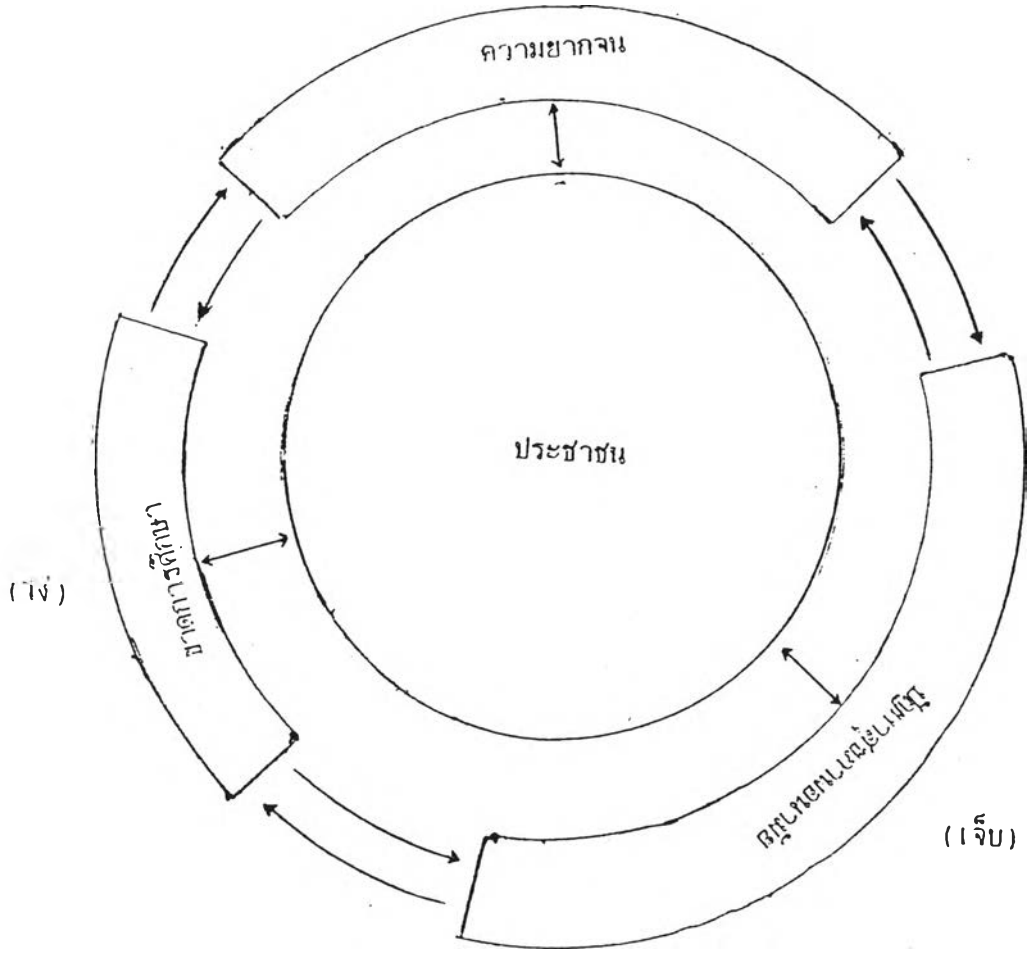
---

[4]สุริชัย หวันแก้ว ปัญหาการพัฒนาชนบท, เอกสารประกอบการสอนวิชาสัมมนาปัญหาการพัฒนาชนบท, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 10.

[5]ไพฑูรย์ เครือแก้ว, ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน (พระนคร : โรงพิมพ์เกื้อกูล, 2506), หน้า 58.

[6]เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน. (ผู้เขียนเคยเป็นหัวหน้ากองพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย และได้ลาออกเมื่อปี 2511 -ผู้วิจัย)

(จบ)



ที่มา : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย คู่มือการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนสำหรับพัฒนากร, หน้า 2 (ข้อความในวงเล็บโดยผู้วิจัย)

2."การพัฒนา" : ตั้งแต่แผนฯ 1 จนถึงปัจจุบัน

ในช่วงแรกของการพัฒนาอาจกล่าวได้ว่า เป็นการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยได้รับแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจที่เป็นมิตรประเทศกับไทย คือ สหรัฐอเมริกา การท้าทายของลัทธิคอมมิวนิสต์ต่อรัฐอย่างทั่วด้านและอย่างถอนรากถอนโคน ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้กลไกของรัฐเริ่มมีการปรับทางโครงสร้างด้านความคิด ทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ และเชิงการเมือง ทำให้มีการนำเอามิติด้านการพัฒนามาประสานกับมิติด้านความมั่นคงอย่างแนบแน่นที่เดียว เนราะสหรัฐอเมริกามีนโยบายหนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาต่อสู้คอมมิวนิสต์ด้วยการเร่งรัดพัฒนาชนบทและการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการประสานมิติความมั่นคงกับมิติด้านการพัฒนาได้เป็นอย่างดี การเร่งรัดบูรณะชนบทด้วยการสร้างถนนหนทางและการบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ จึงมีมิติทางยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงแฝงอยู่ด้วยเสมอ

"การพัฒนา"จึงกลายเป็นข้ออ้างใหม่ที่ทำให้ระบบราชการสามารถใช้อธิบายเพื่อเป็นเหตุผลมาสนับสนุนการขยายบทบาทของตน โดยจะเห็นได้ว่ามีโครงการและหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ โครงการพัฒนาอนามัยชนบท ในตัวระบบราชการก็ได้เพิ่มจำนวนหน่วยงานใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานราชการ เพื่อขยายตัวรองรับกิจกรรมการพัฒนา อันได้แก่ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ดี การพัฒนาในยุคแรกนี้ดูจะเป็นการขยายตัวของโครงสร้างทางการบริหารงานพัฒนาหรือกลไกของรัฐในส่วนกลาง การเข้าไปจัดตั้งกลไกในระดับหมู่บ้านยังไม่ค่อยมีมากนัก กล่าวคือ ทางราชการเห็นว่าส่วนที่จะต้องพัฒนาก็คือ ชนบทโดยรวม ๆ ตัวปัญหาก็คือ ชาวบ้านซึ่งเป็นระดับปัจเจกบุคคล อันจะเห็นได้จากแนวนโยบายในการพัฒนาชนบทที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 3 ซึ่งเน้นด้านการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนด้วยการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน(Infra-Structure) อันได้แก่ การสร้างเขื่อน คลอง ถนน การบริการด้านสุขภาพอนามัย การจัดฝึกอบรมชาวบ้านให้มีค่านิยมที่สอดคล้องกับการพัฒนา ฯลฯ ดังนั้นแม้จะมีการพูดถึงขนบธรรมเนียมและค่านิยมที่ขัดขวางต่อการพัฒนาความไม่ดีไม่งามของชาวบ้าน ฯลฯ แต่ก็ดูเหมือนว่าการเข้าไปควบคุมวิถีชีวิตของชาวบ้านก็ดูจะไม่มีมากนัก สิ่งที่ถูกรัฐเข้าไปควบคุมมากในการพัฒนาจุดต้น ๆ นี้ก็คือ ในเรื่องการผลิต ซึ่งออกมาในรูปของการเข้าไปส่งเสริมให้ชาวชนบทประกอบอาชีพเกษตรแผนใหม่เพื่อป้อนสู่ตลาดโลก ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ถือคติว่า การพัฒนาก็คือ

การมุ่งเพิ่มอัตราการเติบโตสูงสุดโดยอาศัยการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 แนวทางการพัฒนาดังกล่าวมานี้ ก็เกิดวิกฤตการณ์ครั้งสำคัญเพราะได้ก่อให้เกิดช่องว่างความเจริญระหว่างชนบทกับเมืองห่างกันมากขึ้น มีคนจำนวนมาก "ตกกระแส" การพัฒนา จนทำให้รัฐบาลต้องมีโครงการใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ดังเช่นในช่วงปี 2518 - 2523 รัฐบาลได้มีโครงการเงินผัน (ซึ่งต่อมาคือโครงการสร้างงานในชนบท) เพื่อสร้างงานในฤดูร้อนและลดการอพยพแรงงานสู่เมือง ซึ่งในทางตรงกันข้ามก็คือเป็นวิธีการอย่างหนึ่งเพื่อควบคุมความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อระบบความสัมพันธ์ทางสังคม และการเมืองที่เป็นอยู่มิให้ขยายขอบเขตกว้างออกไป

ช่วงปลายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้มีการปรับตัวอีกครั้งสำคัญของรัฐในด้านการพัฒนาชนบทอีกครั้งหนึ่งกล่าวคือ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 มีการยอมรับถึงความผิดพลาดของนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลที่ผ่านมา รัฐบาลยอมรับว่ามีความยากจนเกิดขึ้นในชนบทจริง ผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมาโดยรวมอยู่ในระดับที่ดี ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลจึงได้ประกาศนโยบาย "การพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่" โดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการคือ

1. ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน

2. พัฒนาฐานะประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

3. เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ

4. แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงพื้นที่ชนบทยากจน โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ

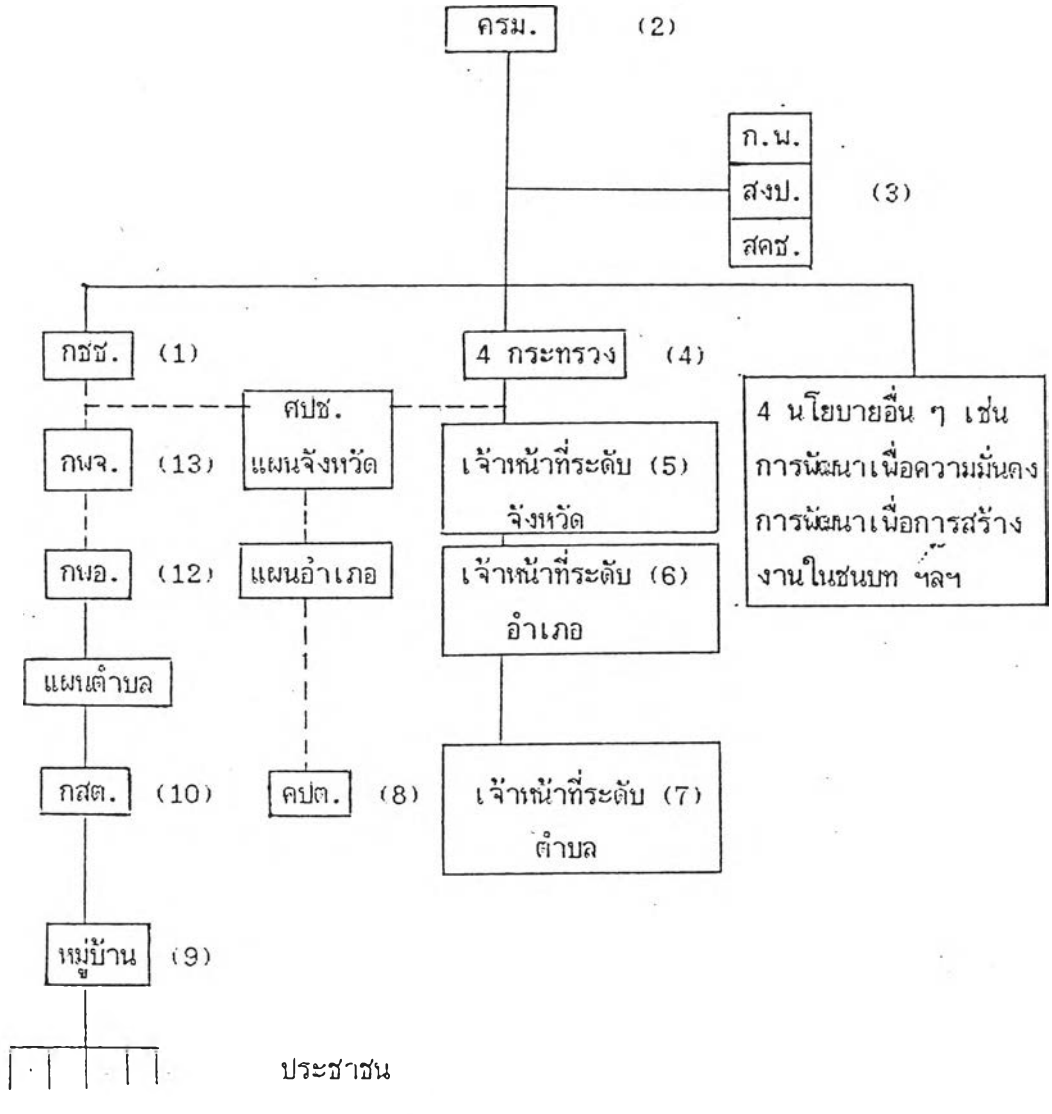
5. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีจุดสำคัญประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งในระบบการบริหารแนวใหม่นี้มีลักษณะที่สำคัญคือ จัดให้มีการบริหารสายเดียวจากระดับชาติถึงหมู่บ้าน โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย มีการประสานแผนแบบจากบนลงล่าง (topdown) และจากล่างขึ้นบน (bottom up) โดยมีการประสานแผนตำบล อำเภอ จังหวัด และแผนชาติเข้าด้วยกัน

ส่วยสายการบังคับบัญชาก็ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอโครงการต่อคณะกรรม-

การสภาตำบล (กสต.) กสต.จะรวบรวมความต้องการเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระดับอำเภอ (กพอ.) กพอ. จะพิจารณากลั่นกรองแล้วส่งมายังจังหวัด โดยจังหวัดจะเป็นผู้คัดเลือกให้เหมาะแล้วเสนอมายังศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.)

การบริหารงานตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ของ กชช.



_____ สายการสั่งงาน

--------- สายการประสานงาน

ตัวเลขหมายถึงขั้นตอนการทำงาน ซึ่งหมุนเป็นวัฏจักรจาก (1) ถึง (13) แล้วเริ่ม (1) ใหม่ทุก ๆ ปี

3. ระบบราชการเหนือหมู่บ้านในยุคแห่งการพัฒนา

จากการปรับนโยบายการพัฒนาชนบทและระบบการบริหารในช่วงปลายแผน 4 และต้นแผน 5 นี้ทำให้หมู่บ้านได้เป็นหน่วยหนึ่งของการพัฒนาและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาในระดับนี้ก็คือ "คณะกรรมการหมู่บ้าน" (กม.)

คณะกรรมการหมู่บ้านนี้คณะรัฐมนตรีซึ่งได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ได้ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็นหลัก[7] ความเห็นดังกล่าวนี้เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งได้พิจารณาเห็นว่าการดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว และเหตุผลสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ได้ยกมา พิจารณาก็คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ ซึ่งเหตุผลข้อนี้ดูจะมีเรื่องการเมืองภายในระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ ในยุคของการพัฒนานี้มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปจัดตั้ง "องค์กรประชาชน" กันมากมายอันเป็นผลมาจากแนวความคิดเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ดังเช่น พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518 ซึ่งทำให้ทางกรมการปกครองเห็นว่าลักษณะงานเช่นนี้ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนไม่มีความเป็นเอกภาพในการบริหาร จึงได้ผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ขึ้น และให้ทุกจังหวัดทุกอำเภอใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นในทุก ๆ หมู่บ้านทั่วประเทศ[8]

คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 นั้น มิได้มีความชัดเจนว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรเนื่องจากมาตรา 27 ตรีของกฎหมายฉบับนี้ระบุแต่เพียงว่าคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

ในกฎหมายมิได้กล่าวถึงกรรมการฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่เหมือนปัจจุบัน

---

[7] กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง คู่มือคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) : กิจกรรมและการปฏิบัติงาน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2529), หน้า 1.

[8] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

แต่อย่างใด ในความเห็นของคณะปฏิรูปฯ ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านก็ปรากฏชัดเจนว่าให้ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในฐานะ "ที่ปรึกษา" คือ ให้ข้อแนะนำและให้คำปรึกษาหารือต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แต่กฎหมายตามที่คณะปฏิรูประบบราชการฯ เสนอนี้เป็นคณะกรรมการปฏิบัติการโดยมีภาระหน้าที่แบ่งกันตามลักษณะงานต่าง ๆ 7 ฝ่าย และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีฐานะเป็นประธาน กม. ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้เสนอให้ กม. มีหน้าที่ดังนี้[9]

1. ให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในหมู่บ้าน
2. กำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินงานตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณหรืออุดหนุนพิเศษ
3. กำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
4. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน
5. ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎร
6. นำรายได้อื่น ๆ จากท้องที่เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมและโครงการที่หมู่บ้านต้องการ
7. งานนโยบายพิเศษอื่น ๆ

ปัจจุบันคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายส่งเสริมความสงบเรียบร้อย เป็นกรรมการ
3. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 5 - 9 คน เป็นกรรมการโดยเลือกเป็นรองประธาน 1 คน เลือกเป็นเลขานุการ 1 คน และเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

---

[9] เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ส่วนกรรมการฝ่ายต่าง ๆ แบ่งออกเป็นดังนี้

1. ฝ่ายกิจการพัฒนาหมู่บ้านและส่งเสริมอาชีพ ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานเกษตรหมู่บ้าน และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นกรรมการ โดยให้มีปลัดอำเภอ 1 คน พัฒนากร 1 คน และเจ้าหน้าที่การเกษตร 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

2. ฝ่ายกิจการปกครอง ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนที่หนึ่ง และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นกรรมการ ให้มีปลัดอำเภอ 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

3. ฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนที่สอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นกรรมการโดยมีปลัดอำเภอฝ่ายป้องกันฯ หรือปลัดอำเภอฝ่ายส่งเสริมการปกครอง สารวัตรใหญ่ สารวัตรปกครองป้องกัน และหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรตำบล เป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

4. ฝ่ายกิจการคลัง ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นประธาน และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 คนเป็นกรรมการ โดยมีปลัดอำเภอ 1 คน พัฒนากร 1 คน และเจ้าหน้าที่การเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

5. ฝ่ายกิจการสาธารณสุข ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านนั้น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นกรรมการ โดยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำสถานีอนามัยในหมู่บ้าน และตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

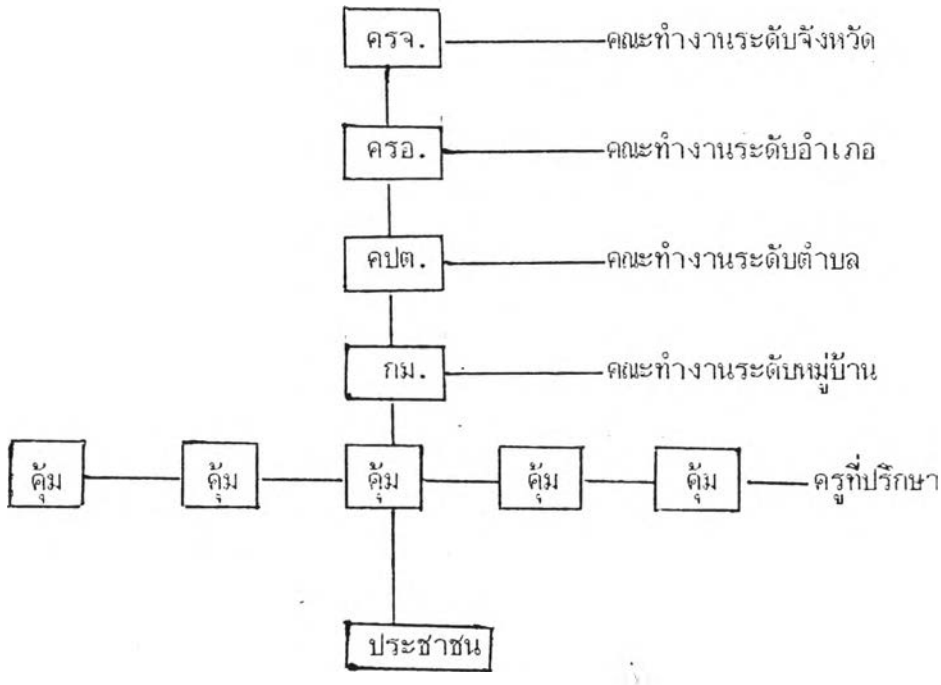
6. ฝ่ายกิจการศึกษาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นประธาน พระสงฆ์และหรือผู้นำทางศาสนา ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกในหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียน หรือครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษา

7. ฝ่ายกิจการสวัสดิการและสังคม ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 5 - 9 คน โดยมีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นประธาน และราษฎรผู้มีความรู้ความสามารถหรือผู้นำท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านคัดเลือกเป็นกรรมการ โดยมีปลัดอำเภอ 1 คน พัฒนากร 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

นายอำเภอยังมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาคณะหนึ่งโดยประกอบด้วย

1. กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในเขตหมู่บ้าน
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับตำบลหรือผู้ใหญ่บ้าน เช่น สารวัตรใหญ่ สารวัตรปกครอง หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล พัฒนากรประจำตำบล อนามัยเกษตรตำบล เป็นต้น
3. ประธานหรือหัวหน้ากลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เช่น ประธานกลุ่มเกษตรกร หัวหน้าหน่วยสหกรณ์ เป็นต้น
4. ปลัดอำเภอซึ่งรับผิดชอบตำบลนั้น
5. ผู้บริหารโรงเรียนหรือครู ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติที่อยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น 1 คน
6. บุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นสมควร

นอกจากนี้ทางคณะกรรมการหมู่บ้านยังได้จัดแบ่งหมู่บ้านออกเป็นคุ้มอีกด้วย การบริหารงานหมู่บ้านโดยระบบคุ้มนี้โดยริเริ่มขึ้นในโครงการโครงการราชพัฒนา ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งที่ทางราชการได้ใช้เป็นพื้นที่ศึกษาเบื้องต้น โดยมีการจัดองค์การและการบริหารโครงการดังนี้



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลบ้านตอนใหญ่ ตำบลเมืองคง อำเภอคง จังหวัดนครราชสีมา

การเสริมสร้างการบริหารงานหมู่บ้านโดยระบบคุ้มนี้ ทางกรมการปกครองได้มีหนังสือราชการด่วนมาก ที่ มท.0409/0813 ลงวันที่ 9 กันยายน 2531 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้นำเอาแนวความคิดในเรื่องการบริหารงานหมู่บ้านโดยระบบคุ้มดังกล่าวนี้มาใช้ในท้องที่ เพราะเห็นว่า การแบ่งหมู่บ้านออกเป็นหน่วยย่อยลงไปเป็นคุ้มจะยังประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารงานหมู่บ้าน โดยเฉพาะการพัฒนาหมู่บ้านในแง่การสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การพัฒนาการรวมกลุ่มของประชาชน การฝึกฝนประชาชนให้ทำงานร่วมกันภายในกลุ่ม ให้รู้จักร่วมคิด วางแผนและตัดสินใจ ตลอดจนเป็นตัวเชื่อมระหว่างคณะกรรมการหมู่บ้านและประชาชนในหมู่บ้านในการเสนอปัญหาและการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี ในหนังสือราชการฉบับนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ที่อาศัยการบริหารงานระบบคุ้มนี้อันได้แก่ โครงการสำคัญ ๆ เช่น โครงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ โครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ดำเนินการโดยจัดตั้งคุ้ม ซึ่งประกอบด้วยครัวเรือนจำนวน 10 - 30 ครัวเรือน เพื่อใช้ในการบริหารงานและพัฒนาหมู่บ้าน ทำให้โครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

นอกจากคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งเป็นโครงการของระบบราชการที่จะไปครอบหมู่บ้าน โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ น.ศ. 2457 ซึ่งมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักคอยควบคุมดูแล การจัดการองค์กรดังกล่าว และถือกันว่าเป็นองค์กรในระดับหมู่บ้านที่มีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้องเพียงองค์กรเดียว

แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทของการพัฒนาแบบ "การมีส่วนร่วมของประชาชน" กลยุทธการพัฒนาอย่างหนึ่งซึ่งหน่วยงานราชการอาศัยเป็นวิธีการในกระบวนการพัฒนาที่สำคัญก็คือ การส่งเสริมให้ชาวบ้านจัดตั้ง "องค์กรประชาชน" ปัจจุบันนี้ในหมู่บ้านจึงมีองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้อยู่มากมายในหมู่บ้าน

หน่วยงานหนึ่งซึ่งมีการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่ค่อนข้างมากคือ กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเรามักจะพบในหมู่บ้านพัฒนาทั่ว ๆ ไปก็คือ ศูนย์สาธิตการตลาด ศูนย์เยาวชนตำบล คณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารข้าว ธนาคารควาย กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างโลหะ ฯลฯ กลุ่มของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ ส่วนกลุ่มด้านสาธารณสุข เช่น กองทุนยาประจำหมู่บ้าน กองทุนสุขาภิบาล กองทุนบัตรสุขภาพ กองทุนโภชนาการ นอกจากนี้ยังมีผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) จำนวน 10 - 12 คน อาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) 1 คน

4. การพัฒนากับความมั่นคง

นอกจากนี้ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 นี้ยังมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ได้มีการปรับกลยุทธเพื่อความมั่นคงใหม่ ตามแนวความคิดที่ปรากฏอยู่ในนโยบาย 66/2523 และนโยบาย 65/2525 ความพยายามที่จะจัดให้มีการประสานงานวางแผนระดับและจัดสรรด้านการพัฒนากับด้านความมั่นคงให้ใกล้ชิดกันมากขึ้นนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ได้วางแนวนโยบายการประสานดังนี้คือ

1. การตั้งระบบการป้องกันประเทศแบบผนึกกำลัง โดยเน้นกำลังรบหลัก (ทหารประจำการ) ตามความจำเป็นและเพิ่มเติมการใช้กำลังประเภทอื่น คือ จากการป้องกันรักษาดินแดน เช่น ทหารพรานและตำรวจตระเวณชายแดน และมีการเสริมจากหน่วยอาสาในการป้องกันด้านผลเรือน เช่น พส.ปช. ลส.ชบ. ฯลฯ

2. จัดให้มีแผนการพัฒนาทรัพยากรเพื่อเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาและเตรียมพร้อมด้านยุทธปัจจัย โดยสนับสนุนการพัฒนาและการลงทุนในภาคเอกชน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการเตรียมพร้อมด้านกำลังคน โดยดำเนินการพัฒนาผู้นำจากชนบทจากทหารกองประจำการและทหารกองหนุน

3. แผนการสร้างทางเพื่อความมั่นคง ให้มีการเร่งรัดการก่อสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์อีก 180 เส้นทาง เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความมั่นคง

4. แผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ได้มีการกำหนดพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องพัฒนาเร่งด่วนเพื่อขจัดปัญหาความมั่นคงออกเป็น 2 พื้นที่คือ

1. พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง
2. พื้นที่ปกติที่เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนและล้าหลัง

พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงยังแบ่งออกเป็น 2 พื้นที่คือ พื้นที่ยุทธพัฒนา เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงรุนแรงมาก พื้นที่ลักษณะเช่นนี้วิธีการของทางราชการก็คือ การเข้าไปยึดคืนแล้วจัดตั้งชุมชนขึ้นใหม่ หรือในกรณีที่เป็นพื้นที่ที่มีชาวบ้านอยู่แล้วแต่ ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เข้าไปมีอิทธิพลอย่างสูง ทางราชการก็เข้าไปจัดระเบียบชุมชนเดิมให้พึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ และกลับมาเป็นฝ่ายรัฐบาล พื้นที่อีกอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในประเภทพื้นที่ยุทธพัฒนาก็คือ พื้นที่ป้องกัน เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงไม่รุนแรงมากนัก ได้แก่ พื้นที่วงรอบพื้นที่ยุทธพัฒนาที่มีความรุนแรงสูง ในพื้นที่นี้ทางราชการจะใช้โครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)

ส่วนพื้นที่ปกติหรือพื้นที่มีปัญหาความยากจนล้าหลัง ก็ถือว่าอยู่ในส่วนที่เป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อความมั่นคงด้วย เพราะทางราชการเห็นว่าพื้นที่ชนบทที่มีปัญหาความยากจนล้าหลังนี้แม้ปัจจุบันจะยังเป็นปกติไม่มีการเคลื่อนไหวในเชิงการก่อการร้าย แต่ก็มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นพื้นที่ที่มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นได้ ถ้าหากพื้นที่เหล่านี้ยังคงถูกทอดทิ้งให้เผชิญกับความยากจนต่อไป[10]

---

[10] สุเมธ ตันติเวชกุล, "บทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาเพื่อความมั่นคง". รายงานการสัมมนา "เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติ" โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 27-28 กันยายน 2525.

การผนวกยุทธศาสตร์การพัฒนาเข้ากับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงจึงทำให้มีการจัดตั้งโครงสร้างและกลไกของรัฐที่มารองรับยุทธศาสตร์นี้ในทุกระดับคือ ตั้งแต่ระดับศูนย์กลาง ระดับกระทรวง ทบวง กรม กอง ระดับภูมิภาคลงไปจนถึงระดับหมู่บ้านและตำบล อันได้แก่องค์กรและกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายดังกล่าวดังนี้คือ

1. ไทยอาสาป้องกันชาติ (ทสปช.) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทป้องกันตนเอง มีหน้าที่ต่อต้านและป้องกันการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ภัยจากการกระทำของข้าศึกและการก่อความไม่สงบเรียบร้อยทุกรูปแบบ ประเภทที่สองคือ "คุ้มครองพัฒนา" มีวัตถุประสงค์เน้นหนักในเรื่องป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง สายการบังคับบัญชามีดังนี้คือ

2. ลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.) ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2514 เดิมมีการจัดองค์กรในรูปแบบมูลนิธิลูกเสือชาวบ้านโดยอยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ ลส.ชบ. ขึ้น และขยายศูนย์ปฏิบัติการภาคและเขต โดยให้กองบังคับการตำรวจตระเวณชายแดนภาคและกองกำกับการตำรวจตระเวณชายแดนเขตเป็นศูนย์ปฏิบัติการและผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ดูแลด้วย โดยให้ขึ้นตรงต่อสภาลูกเสือแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหารลูกเสือแห่งชาติเป็นที่ปรึกษา สำหรับสายบังคับบัญชาที่ต่ำกว่าในระดับเขตคือ ในระดับจังหวัดอำเภอได้จัดรูปแบบในการบริหารงานออกเป็นจำนวน 5 รูปแบบคือ

1. คณะกรรมการบริหาร
2. ชมรม ลส.ชบ.จังหวัด
3. กลุ่มวิทยากรระดับจังหวัด
4. ผู้ตรวจการ ลส.ชบ.
5. โครงการระดับจังหวัด

ส่วนในระดับตำบลและหมู่บ้าน อยู่ใต้สายบังคับบัญชาขององค์กรระดับสูงเมื่อผ่านการฝึกรุ่นต่าง ๆ ผ่านไป ซึ่งอาจจัดแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับรุ่น ระดับครอบครัว และระดับตัวบุคคล

3. กองหนุนประจำหมู่บ้าน กองหนุนประจำหมู่บ้านก็คือ กลุ่มของ "ทหารกองหนุน" ในระดับหมู่บ้านซึ่งเคยเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกผนอบรมจากกองทัพ และผ่านการเป็นทหารประจำการ การจัดองค์กรนี้สืบเนื่องมาจากโครงการกองหนุนแห่งชาติเพื่อความมั่นคง (กนช.) โครงการนี้เพิ่งเริ่มต้นในปี 2530 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ส่งเสริมให้ทหารกองหนุนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองให้กับประชาชนทั่วไป

2. ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และยกระดับการครองชีพของประชาชนในหมู่บ้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของไทย

4. เพื่อให้ทหารกองหนุน ทหารกองเกิน ผนึกกำลังรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนเป็นกำลังรักษาความปลอดภัยในท้องถิ่น

สำหรับการจัดองค์กรสมาชิกกองหนุน ซึ่งมีองค์กรระดับหมู่บ้านที่เรียกว่า "กองหนุนประจำหมู่บ้าน" มีผู้บังคับบัญชากองหนุนหมู่บ้าน (ผบบ.) เป็นหัวหน้าดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกกองหนุนในหมู่บ้าน และยังได้แบ่งการบริหารงานในองค์การระดับหมู่บ้านนี้ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายสังคมและจิตวิทยา ฝ่ายการทหารและฝ่ายสนับสนุน โดยมีลำดับขั้นในการจัดองค์กรสูงขึ้นเป็นกองหนุนประจำตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และระดับชาติตามลำดับ

5. การควบคุมวิถีชีวิตของชาวบ้าน

ความแตกต่างของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 1 - 3 และแผน 4 ช่วงต้น ที่ผ่านมากับการพัฒนาในช่วงปลายแผนนี้ก็คือ ได้มีโครงสร้างของระบบราชการในระดับหมู่บ้านเข้มข้นยิ่งขึ้น เพราะแต่เดิมราชการจะอาศัยแต่เนียงข้าราชการอำเภอ ส่วนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ก็อาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้าน และงานพัฒนาในช่วงต้นนั้นมีลักษณะสำคัญคือเป็นงานบริการ สังคมสงเคราะห์ ฯลฯ ซึ่งชาวบ้านไม่ต้องทำความเข้าใจเท่าไร เพียงแต่ยอมรับและปฏิบัติตามก็พอแล้ว มีทางราชการมาเป็นผู้ให้ ผู้สร้างให้ ดังเช่น ถนนชลประทาน ฯลฯ ในทางตรงกันข้าม งานพัฒนาในช่วงแผนฯ 5 และ 6 นี้ การพัฒนามีลักษณะที่ต่างไปก็คือ ชาวบ้านต้องเป็นผู้ทำเอง ต้องเข้ามาสังกัดกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งทางราชการเป็นผู้จัดตั้งหรือส่งเสริมขึ้นมา

นอกจากนี้ แม้การพัฒนาที่ผ่านมาจะกล่าวถึงความไม่ดีไม่งามของชาวบ้านในด้านค่านิยม และวิถีชีวิตที่ขัดต่อการพัฒนาแต่ก็ดูเหมือนทางราชการก็ไม่ได้มีวิธีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงชาวบ้านมากนัก แต่ในแผนฯ 5 ได้มีการนำเอาระบบข้อมูลมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในด้านการวางแผน การประสานแผน การติดตามประเมินผลในระดับโครงการและพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่า เดี๋ยวนี้มีการจัดทำข้อมูลในระดับหมู่บ้านที่เรียกว่า "กชช. 2 ค."

และแบบสำรวจ "จปฐ." (ความจำเป็นพื้นฐาน) ซึ่งเป็นการขยายความจากปัญหาหลักของประชาชนในชนบท คือ "โง่ - จน - เจ็บ" อันได้แก่ ความยากจน ความเจ็บไข้ และไร้การศึกษา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทางราชการได้กำหนดมาตรฐานสำหรับวิถีชีวิตของชาวชนบทเอาไว้ 8 ข้อด้วยกัน และมีตัวชี้วัดย่อยอีก 32 ตัว จปฐ. นี้ที่รู้จักกันก็คือ

1. อาหารดี
2. มีบ้านอาศัย
3. อนามัยถ้วนถึง
4. ครอบครัวปลอดภัย
5. ได้ผลผลิตดี
6. ไม่มีลูกมาก
7. อยากร่วมพัฒนา
8. พาสู่คุณธรรม

สาระสำคัญที่ปรากฏใน กชช.2 ค. และ จปฐ. ก็คือกำหนดมาตรฐานของการดำเนินชีวิตด้านต่าง ๆ ของชาวบ้านซึ่งทางราชการเป็นผู้กำหนดขึ้นนั่นเอง ซึ่งมีสิ่งที่เป็นความเชื่อใหม่ที่เข้าไปแทนที่โลกของชาวบ้านที่สำคัญซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาก็คือ ด้านการกินการอยู่ที่มีความเชื่อแบบตำราสุขศึกษามากำกับเพื่อแบ่งให้ประชาชนได้เห็นถึงชีวิตของแบบคือการกินการอยู่ที่เรียกว่า "พัฒนา" กับ การกินอยู่ซึ่ง "ไม่พัฒนา"

นอกจากนี้ ยังมีโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ซึ่งดำเนินการขึ้นเพื่อเป็นราชสักการะแก่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสที่ทรงครองราชย์ครบ 40 ปี และทรงเจริญพระชนมายุครบ 60 พรรษาในปี 2530 การดำเนินงานตามโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนี้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นผู้วางแนวทางปฏิบัติ โดยกองปกครองท้องที่ได้จัดทำคู่มือที่จะทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกัน และได้มีการสร้างเกณฑ์วัด (criteria) สำหรับใช้วัดระดับ (degree) ความเป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ทางราชการมีเป้าหมายจะดำเนินการโครงการหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอย่างน้อยอำเภอ/กิ่งอำเภอละ 3 หมู่บ้านให้เสร็จทันปี 2530

ทางราชการได้กำหนดเอาไว้ว่า หมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองจะต้องได้รับการพัฒนาใน 3 ด้านคือ ด้านจิตใจ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

อุดมคติเอาไว้ว่าควรจะ

1. นิยมประชาธิปไตย
2. พร้อมใจในการริเริ่ม
3. ส่งเสริมการร่วมมือ
4. ยึดถือการประสานประโยชน์ชุมชน
5. ฝึกฝนการแก้ปัญหา
6. รักษาหน้าที่ เสรีภาพ และสิทธิ
7. มีสติในการพึ่งตนเอง
8. เป็นกันเองฉันญาติมิตร
9. ตั้งจิตอยู่ในคุณธรรม

เดี๋ยวนี้ได้มีการจัดตั้งโครงการศูนย์ปฏิบัติการวฝึกอบรมแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ในที่ดินของสุชาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดปทุมธานี เพื่อใช้เป็นที่สำหรับอบรมผู้นำชาวบ้าน ข้าราชการ ฯลฯ เพื่อให้เข้าใจและรู้จักแนวทางตามโครงการแผ่นดินธรรม

โครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนี้ แม้ว่าชาวบ้านจะเข้าใจแต่เพียงว่าเป็น "โครงการเลิกเหล้า" และคนโดยทั่วไปเข้าใจกันว่า การปลดอบายมุขเป็นหัวใจสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่าโครงการดังกล่าวนี้ได้อาศัยแนวทางเดียวกันกับการกำหนดเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) อันมีต้นตอตามแนวความคิดด้านการพัฒนาชนบทที่พยายามสรุปว่า สาเหตุปัญหาของสังคมคือ ความ "โง่ - จน - เจ็บ" ดังที่กล่าวมานั่นเอง และมีสาระสำคัญที่เป็นการกำหนดมาตรฐานการดำเนินชีวิตต่อชาวบ้านที่เข้มแข็งเหมือนกับ จปฐ. เช่นกัน

6. บทสรุป

แม้ว่า "การพัฒนา" จะกล่าวถึงแต่ความดี ความงาม ความอุดมสมบูรณ์พูนสุข ของชีวิตที่ก้าวไปถึงกันในวันข้างหน้า และทางราชการได้แสดงแต่เจตนาที่ดีว่าอยากจะทำให้ชาวชนบทในชุมชนหมู่บ้านนั้นจากปัญหาความทุกข์ความยาก ดังปรากฏในวัตถุประสงค์ตามโครงการต่าง ๆ ทุกโครงการก็ตาม แต่นั่นก็เป็นเพียงสิ่งที่ทางราชการเข้าใจเอาเอง โดยอาศัยวิธีการมองแบบการบริหารงานพัฒนาว่า "การพัฒนา" จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ชาวบ้าน หมู่บ้าน และจะนำไปสู่ประโยชน์สุขของ "ชาติ" ในที่สุด แต่ "การพัฒนา" ดังกล่าวนี้ หากพิจารณาด้วยการมองจากสายตาชาวบ้านก็จะพบว่าความคิดเรื่องการพัฒนา ตลอดจนวิถีการปฏิบัติที่เข้ามากระทบต่อวิถีชีวิตในชุมชนหมู่บ้านนั้น

1. ด้านจิตใจ ประชาชนในหมู่บ้านมีใจใฝ่พัฒนา ร่วมกันในการพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง ประชาชนยึดมั่นในศาสนา เป็นผู้มีศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม คือ เป็นผู้มีความขยันหมั่นเพียร อดทน ประหยัด เคารพกฎหมาย มีระเบียบวินัย ไม่ตกเป็นทาสของอบายมุข โดยเฉพาะสุราและการพนัน ซึ่งข้อนี้ทำให้ชาวบ้านมักเรียกโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองว่า "โครงการเลิกเหล้า"

นอกจากนี้ ลักษณะด้านจิตใจอีกประการหนึ่งก็คือ มีความเคารพจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

2. ด้านสังคม ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี มีความรู้และได้รับการศึกษาพอสมควร รู้จักใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าน มีความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3. ด้านเศรษฐกิจ ประชาชนมีอาชีพที่สุจริต มีรายได้พอสมควรแก่อัตภาพ มีปัจจัยสี่ในการครองชีพที่เหมาะสม เช่น มีอาหารที่ถูกสุขลักษณะและเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย มีที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ได้รับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน สามารถจำหน่ายสินค้าที่ผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรมและคุ้มทุน ไม่ถูกกดขี่และเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนและพ่อค้าคนกลาง[11]

หมู่บ้าน "อุดมคติ" ของทางราชการหรือหมู่บ้านแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนี้ได้ใช้มาตรฐานหรือเกณฑ์ชี้วัดเดียวกันกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ได้เพิ่มเป็น 9 ประการด้วยกัน โดยส่วนที่เพิ่มเข้ามาคือ การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าหมู่บ้านที่เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ควรจะเป็นหมู่บ้านที่มีความเป็นประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน สำหรับเครื่องชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยพื้นฐาน (ปชฐ.) ก็ได้มีการกำหนดเอาไว้ 9 ประการเช่นกัน (คงจะถือคติที่ว่าเลขเก้าเป็นเครื่องแสดงถึงความก้าวหน้า) โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติได้กำหนดเพื่อใช้สำหรับหมู่บ้านใน

---

[11] พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อุดมการณ์สร้างสรรค์ไทยให้เป็นแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง (กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยศูนย์ส่งเสริมและประสานงานเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง, 2530), หน้า 56.

เป็น "ของใหม่" อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบคิดชุดใหม่ที่ไม่เคยมีในความรับรู้ของชาวบ้านมาก่อนเลย เมื่อพิจารณาภาพหมู่บ้านในอุดมคติของทางราชการจะพบว่า "ฝันที่เป็นจริง" ตามที่ทางราชการตั้งใจเอาไว้ ได้มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ ฯลฯ ในชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านตั้งแต่ การกินอยู่ หลับนอน ขับถ่าย ฯลฯ เลยทีเดียว

ทางราชการอาจจะมีการจัดกลไกทางการบริหารงานพัฒนาที่ลงไปทำงานในระดับหมู่บ้านมากมาย มีกฎหมายต่าง ๆ ออกมารองรับบังคับใช้ แต่ท่ามกลางบริบทของการพัฒนาที่ต้องการระดมชาวบ้านให้เข้ามาร่วมกันรัฐ การขยายโครงสร้างความสัมพันธ์ให้ครอบคลุมหมู่บ้านหรือชาวบ้านแต่เพียงอย่างเดียว คงจะมิได้ทำให้ชาวบ้านสำนึกถึงบทบาทหน้าที่ตามที่ทางราชการต้องการได้ และหากเราพิจารณาระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับชาวบ้าน โดยอาศัยระบบที่มีพื้นฐานการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจก็ดูเหมือนว่าชาวบ้านจะเป็นผู้ขาดทุนมากที่เดียว เพราะมีงานศึกษาวิจัยมากมายที่แสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ได้ทำให้ประชาชนจำนวนมากตกอยู่ในสภาพยากจน ขณะที่ทางฝ่ายรัฐได้สินค้าทางการเกษตรตามที่ต้องการเพื่อนำไปสู่ตลาดโลกได้ แต่รัฐก็ไม่ได้ตอบแทนสิ่งที่ชาวบ้านทำไม่ได้คือ การควบคุมดูแลราคาพืชผลไม่ให้ตกต่ำ ถึงแม้จะมีไฟฟ้า ถนนหนทาง ระบบชลประทาน ฯลฯ แต่สิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นดูจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่พร้อมจะรับผลพวงจากการพัฒนา ปัญหาเรื่องนี้ในงานเขียนของ นิธิ เอียวศรีวงศ์[12] ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบเช่นนี้อยู่ได้เพราะรัฐอาศัย "นาย" ซึ่งเป็นผู้คอยดูแลโดยที่ระบบราชการไม่ได้ลงไปถึงชาวบ้าน อาจารย์นิธิใช้คำว่า "ชาวนา" ในการวิจัยชิ้นนี้จะขอตั้งเป็นเพียงข้อสังเกตไว้ให้ค้นคว้ากันต่อไปเท่านั้น มิได้นำกรอบนี้มาเป็นหลักในการทำความเข้าใจ ทางราชการมีวิธีการอย่างหนึ่งก็คือ การให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ชาวบ้าน ดังเช่น โครงการสร้างงานในชนบท แต่ก็ดูเหมือนว่าอุปสรรคประการสำคัญก็คือ เรื่องงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และวิธีการเช่นนี้ดูจะเป็นความผูกพันกันชั่วครั้งชั่วคราว แต่ก็อาจจะช่วยควบคุมความไม่พอใจของชาวบ้านที่มีต่อระบบความสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่มิให้ขยายขอบเขตกว้างออกไปได้

ดูเหมือนว่าภาระสำคัญที่สุดของทางราชการก็คือ จะทำอย่างไรที่จะจัด "โลก" (universe) ของชาวบ้านในเรื่อง "การพัฒนา" ตามที่ต้องการได้ จะทำอย่างไรชาวบ้าน

---

[12] นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ : พื้นฐานทางเศรษฐกิจ" ใน สายธารแห่งความคิด (กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการกิจกรรมทางวิชาการฉลองครบรอบ 60 ปี อาจารย์วรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2531), หน้า 27.

จึงจะยอมรับวิถีชีวิตที่เรียกว่า "พัฒนา" ได้ ฯลฯ วิธีการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ ทางราชการได้อาศัยในหลาย ๆ อย่างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐประศาสนโนบายอย่างหนึ่งที่รัฐได้ใช้ก็คือ รัฐประศาสโนบายที่มีสาระอย่างหนึ่งที่เป็นการแสดงเหมือนเวทีละคร เพื่อให้ สายตาของชาวบ้านทุกระดับชั้นจ้องมองและเพื่อทำให้สายตาของชาวบ้านได้เห็นถึงสภาพอันสูงส่งของหมู่บ้าน "พัฒนา" ซึ่งเป็นเสมือนชุมชนศรีอาริยะที่เมื่อใดชาวบ้านได้ร่วมแรงร่วมใจกันก้าวไปถึงแล้ว ก็หมายถึงการก้าวไปสู่วิถีชีวิตที่รุ่งโรจน์ มีเกียรติยศ มีความอุดม สมบูรณ์พูนสุข ความมั่งคั่ง ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นทั้งขวัญและกำลังใจที่ช่วยครอบครองชุมชนหมู่บ้าน และเป็นการช่วยตอกย้ำความคิด ความเชื่อ และหน้าที่บทบาทของชาวบ้านในโครงสร้างต่าง ๆ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่เหล่านี้ ซึ่งในเนื้อหาของงานวิจัยชิ้นนี้จะพิจารณาโครงการประกวดหมู่บ้านดีเด่นที่ทางราชการได้จัดทำขึ้น

การพัฒนามาจากไหนเกิดขึ้นได้อย่างไร เราได้พิจารณากันมาแล้ว โดยเราเห็นได้ว่าความคิดเรื่องการ "พัฒนา" เป็นความคิดแบบใหม่ และได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของความรับรู้ นโนภาพ ความรู้ การปฏิบัติ สัญลักษณ์ วิถีชีวิตที่ชาวบ้านดำรงอยู่ ฯลฯ ซึ่งเคยมีอยู่ในชุมชนหมู่บ้านดั้งเดิม ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เราจะพิจารณากันโดยอาศัยโครงการประกวดหมู่บ้านเป็นตัวพิจารณา ผู้เขียนได้กล่าวถึงการประกวดหมู่บ้านมาบ้างแล้ว โดยได้พิจารณาถึงประเด็นที่ว่า มีมาตั้งแต่เมื่อไร ได้เกิดขึ้นอย่างไร โดยใคร และเพื่ออะไร และทำไมจึงต้องทำเช่นนี้ และอะไรคือผลสะท้อนของการเข้ามาแทนที่ทางความคิดและการปฏิบัติทางความคิดชุดเก่าทั้งระบบ ปัญหาซึ่งน่าจะพิจารณาในช่วงต่อไปก็คือ ความคิดชุดใหม่ดังกล่าวนี้ได้ก่อ (หรือจะก่อ) ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตในหมู่บ้านประกวดอย่างไรบ้าง หมู่บ้านประกวดซึ่งดูเหมือนจะเป็น "ตัวตน" หรือมโนภาพหมู่บ้านในอุดมคติที่ทางราชการสร้างขึ้นมาให้ชาวบ้านได้รับรู้มันสะท้อนออกมาเป็นสัญลักาณ์ต่าง ๆ อย่างไรบ้าง และส่วนสุดท้ายที่น่าจะพิจารณาก็คือ ชาวบ้านได้รับความคิดชุดนี้รวมทั้งหมดหรือมากน้อยแค่ไหน อย่างไร ฯลฯ