



บทที่ 1

บทนำ

### ความสำคัญของปัญหา

การที่แนวความคิดเรื่องการพัฒนาชนบทได้ถูกยกให้เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีการเน้นชนบทเป็นอย่างมาก ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องหันมาพิจารณากระบวนการพัฒนาทั้งหมด ด้วยการตีความการพัฒนาชนบทที่กว้างไกลไปกว่าที่ผ่านมาในอดีต อันได้แก่แนวคิดที่เกี่ยวกับการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth Approach) ความทันสมัย (Modernization) หรือแม้แต่แนวความคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Approach) ซึ่งล้วนแต่เป็นแนวความคิดที่เดินตามแนวการพัฒนาของโลกตะวันตก เน้นการเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และการพัฒนาทางวัตถุ ตลอดช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษที่แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย วิถีทางที่แท้จริงที่เกิดขึ้นอันเป็นผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยบวกกับอัตราเพิ่มขึ้นของประชากรที่พุ่งสูงอย่างไม่เคยมีมาก่อน ก่อให้เกิดผลกระทบมหาศาลต่อองค์ประกอบของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางวัตถุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดการกระจุกตัวของเมือง เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม สภาวะแวดล้อมเป็นพิษการอพยพของชนชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ปัญหาการจราจรติดขัดในเมืองใหญ่ ๆ (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ 2527 : 120) ดังนั้น เป้าหมายใหม่ในการพัฒนาจึงเปลี่ยนแปลงไป โดยหันมาสนใจกับการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์และพฤติกรรมของมนุษย์มากขึ้น

นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษของการพัฒนาที่ผ่านมา เมื่อมาพิจารณาถึงกลไกภายในกระบวนการพัฒนาแล้ว พบว่ากระบวนการพัฒนาของประเทศมีรัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา โดยบุคลากรของรัฐเป็นผู้ผูกขาดความชอบธรรมในการพัฒนาทั้งในแง่การกำหนดนโยบาย และ

การคัดสรรทรัพยากรด้วยยุทธศาสตร์ ที่มีลักษณะเชิงบนลงสู่เบื้องล่าง ดังนั้นประชาชนจึงเป็นฝ่ายถูกกระทำ และมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับ โดยปราศจากการเสนอแนะตอบโต้ โครงการและกิจกรรมการทำงานต่าง ๆ ถูกยึดเหนี่ยวให้ประชาชนรับและปฏิบัติด้วยข้ออ้างตามนโยบายและแผน โดยไม่คำนึงถึงความล่อคล้อย และความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ประชาชนจึงถูกดึงให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าสิ่งใดสมควรทำหรือไม่

หลังจากที่นักวิชาการและนักพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับนานาชาติ และภายในประเทศต่างได้ทบทวนถึงผลการพัฒนาที่ผ่านมา และยอมรับในความล้มเหลวของการพัฒนานั้นแล้ว พบว่ายุทธศาสตร์ของการพัฒนานั้นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความถูกต้องชอบธรรมมากขึ้น รัฐหรือบุคคลภายนอกจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ส่งเสริมสนับสนุน แต่ประชาชนในชนบทจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการพึ่งพาตนเอง มิใช่รูปแบบที่ยังพัฒนาอิงพึ่งพารัฐและบุคคลภายนอกมากขึ้น กระบวนการพัฒนาจะต้องยึดหลักเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบนมากกว่าเชิงบนลงสู่เบื้องล่างดังที่เคยผ่านมา ด้วยเหตุนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบใหม่ จึงถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาที่มุ่งพัฒนาคนและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ 2527 : 5)

อย่างไรก็ตาม ความสามารถของกระบวนการพัฒนาชนบทในบางประเทศที่จะบรรลุเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และจากประสบการณ์ของประเทศในแถบเอเชีย แสดงให้เห็นว่าบทบาทขององค์กรชาวนา (Peasant Organisation) ก็เป็นตัวแปรหนึ่งในกระบวนการพัฒนา (Wanasinghe 1978 : 317)

องค์กรประชาชนในประเทศไทยนั้น มีเป็นจำนวนมากซึ่งอาจจำแนกประเภทขององค์กรออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ

1. องค์กรประชาชนอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันขึ้นเองของประชาชน อาจเป็นกลุ่มขนาดเล็กรายในหมู่บ้านหรือภายในตำบล เพื่อร่วมกันทำประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ได้แก่ กลุ่มประเพณีต่าง ๆ กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มลงแขก เป็นต้น

2. องค์กรประชาชนอย่างเป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มประเภทที่รัฐหรือองค์กรภายนอกเข้าไปมีบทบาทจัดตั้ง หรือส่งเสริมสนับสนุนโดยมีกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ระเบียบหรือกฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ ส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนของประชาชน หรือสมาชิกในการตัดสินใจ ดำเนินการพัฒนาร่วมกับรัฐ หรือจัดทำเองตามบทบาทหน้าที่ เช่น สหกรณ์การเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน มูลนิธิสมาคมกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชนเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น

กลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ได้วิวัฒนาการขึ้นมาจากกลุ่มชาวบ้าน ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2498 ที่อำเภอขลุง จังหวัดกำแพงเพชร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดการเสียเปรียบเกี่ยวกับการซื้อขายข้าวเปลือก และต้องการปรับปรุงวิธีการทำนาให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นกลุ่มชาวบ้านเป็นเพียงสมาคมที่มีการจดทะเบียน แต่ยังไม่มีความเป็นนิติบุคคล จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2515 จึงได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 ว่าด้วยบทบัญญัติและระเบียบ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้น (กรมเศรษฐกิจการเกษตร 2518 : 1)

วัตถุประสงค์ของการตั้งกลุ่มตามบัญญัติ คือ

1. เผยแพร่วิชาการ
2. การเพิ่มผลผลิต
3. การรวมกันขายผลผลิต
4. ร่วมกันซื้อปัจจัยการผลิต
5. พัฒนาลำบาก
6. รับบริการจากรัฐ
7. สืบหาหนี้เสีย
8. ปรับปรุงสังคมเกษตรกร

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมานับแต่กลุ่มเกษตรกรมีสภาพเป็นนิติบุคคล ประกอบกับการส่งเสริมของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 ได้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นองค์กร มีผลทำให้กลุ่มเกษตรกรกำเนิดขึ้นอย่างมาก เมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของกลุ่มเกษตรกรไม่ว่ากลุ่มเกษตรกรจะมีแหล่งที่มาจากการรวมตัว

กันขึ้นเองของประชาชน หรือเกิดจากการเข้าไปจัดตั้งส่งเสริมโดยรัฐ วัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันก็เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก และการพึ่งพาอาศัยช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง

ผลจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เกษตรกรส่วนหนึ่งได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถในการผลิตของตน สามารถเพิ่มผลผลิตของตนเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการผลิตทางการเกษตร ซึ่งได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อยังชีพมาสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้า เกษตรกรมีการผลิตส่วนเกินเพื่อจำหน่ายสู่ตลาด ระบบพ่อค้าคนกลางเกิดขึ้น และแม้ว่าเกษตรกรจะเป็นผู้ผลิตสินค้า แต่ก็ปราศจากอำนาจต่อรองที่จะกำหนดราคาสินค้าที่ตนเองผลิตในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องใช้ ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือ เครื่องจักรต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดราคาความโดยผู้ผลิตแล้วด้วยอัตราราคาแลกเปลี่ยนที่ไม่ลุ่มดูล จึงกลายเป็นปัญหาหลักของเกษตรกรที่จะดำรงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มเกษตรกรมีได้จำกัดอยู่เพียงเพื่อจะแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ตั้งที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเคยกำหนดหรือจำกัดขอบเขตไว้เพียงนั้น ในทางสังคมและการเมืองกลุ่มเกษตรกรในฐานะเป็นกลไกหนึ่งในกระบวนการพัฒนาสังคมควรที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรรู้จักทำงานร่วมกับรัฐสภาการแก้ปัญหาและแสวงหาทางออกรวมทั้งการวางแผนร่วมกัน เป็นการไขกลุ่มในการแก้ปัญหา และในทางการเมืองก็ถือเป็นการไขประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่ากลุ่มเกษตรกรกลุ่มแรกที่จดทะเบียนในปี 2516 คือ กลุ่มเกษตรกรทำไร่นองแหน อำเภอลำรคาม จนกระทั่งสิ้นปี 2524 มีกลุ่มเกษตรกรทั้งสิ้น 70 กลุ่ม ดังตารางที่ 1

เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีการดำเนินธุรกิจด้านซื้อขายเป็นหลัก ดังนั้นจึงมีปัญหาเรื่องหนี้สิน โดยเฉพาะบางกลุ่มค้างชำระหนี้ค่าปุ๋ยแก่ อดก. หลายปี เมื่อไม่สามารรถชำระหนี้ได้กลุ่มบางกลุ่มจึงได้หยุดกิจการลงไป และในการจัดระดับกลุ่มเกษตรกร จากสภาพการดำเนินงาน อาจแบ่งออกเป็น 4 ประเภท (จากการจัดระดับของ คณะวิทยุชัย รักษาพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกร จังหวัดฉะเชิงเทรา)

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนในแต่ละปี แยกตามอำเภอต่าง ๆ

อำเภอ	ปีที่ก่อตั้ง									
	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	รวม
1. เมือง			3	1	1		3			8
2. บางปะกง		2		2			2	2		5
3. บ้านโพธิ์			4	3	1	3	1		1	13
4. บางน้ำเปรี้ยว			9	1						10
5. สันามชัยเขต			1	1						2
6. ทนมนสารคาม	1		2		1	2	1		2	9
7. บางคล้า		4	9	2			1			16
8. รามลำนีน						3				3
9. แผลงยาว		1	2			1				4
รวม	1	7	30	9	3	9	7	1	3	70

1. กลุ่มที่อยู่ในระดับดี คือ มีกิจกรรมสม่ำเสมอ ซึ่งอาจจะเป็นการรวบรวมผลผลิตของสมาชิกไปขาย ซื้ปุ๋ย ฎ้เงิน โดยไม่มีหนี้สินค้าง กรรมการกระตือรือล้น มีความสนใจรวมทั้งสมาชิกก็ให้ความสนใจมาประชุมสม่ำเสมอ รวม 13 กลุ่ม
2. กลุ่มที่อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ กลุ่มที่มีการดำเนินงานกิจกรรมอยู่ ระดับกลาง มีหนี้สินบ้างแต่ก็ใช้ตามกำหนด กรรมการและสมาชิกยังมีการร่วมงานกัน รวม 25 กลุ่ม
3. กลุ่มที่ไม่มีกิจกรรมเลย แต่กรรมการกลุ่มบางคนยังให้ความสนใจกับงานกลุ่มอยู่บ้าง รวม 17 กลุ่ม
4. กลุ่มที่ไม่มีกิจกรรมและยังค้างหนี้ กรรมการและสมาชิกไม่ด้ร่วมงานกันอีกต่างคนต่างอยู่ รวม 15 กลุ่ม

การจัดกลุ่มเกษตรกร

อำเภอ	ต.	ปานกลาง	ทรงตัว	หยุดกิจกรรม
1. เมือง		ท่ามาคลองเปรง ท่ามาท่าไย, ท่ามา บางข้วย, ท่ามา บางพระ	ท่ามาคลองหลวง แพ่ง ท่ามาบางเตย ท่ามาบางกะโท ท่ามาวังตะเคียน	
2. บางปะกง		ท่ามาหนองจอก, ท่ามาบางเกลือ, ท่ามาบางผึ้ง ท่ามาบางลุ่มคร		
3. บางน้ำเปรี้ยว	ท่ามาบางชนาก	ท่ามาบางน้ำ- เปรี้ยว	ท่ามาศาลาแดง ท่ามาหมอนทอง	ท่ามาโพรงอากาศ ท่ามาปึงน้ำรักษ์ ท่ามาดอนฉิมพลี ท่ามาโยระกา ท่ามาสิงโตทอง ท่ามาดอนเกาะกา
4. บ้านโพธิ์	ท่ามาลิบเห็ดคอก ท่ามาท่าพลับ ท่ามาบางกรด ท่ามาลาดขวาง เสี้ยงสัตว์น้ำ หนองตึนบก	ท่ามาล้นนามจันทร์ ท่ามาคลองบ้าน- โพธิ์, ท่ามาเกาะ ไร่, ท่ามาคลอง ประเวศ, ท่ามา บางช่อน	ท่ามาบ้านโพธิ์	ท่ามาแหลมประดู่ ท่ามาเทพราช

อำเภอ	ต.	ปานกลาง	ทรงตัว	หยุดกิจกรรม
5. บางคล้า	ท่ามาบางกะเจ็ด	ท่าส่วนคลองเขื่อน	เลี้ยงสัตว์บางส่วน	เลี้ยงสัตว์ เล่มไม้ได้
		ท่ามาสาวชะโงก	เลี้ยงสัตว์	ท่ามาก้อนแก้ว
		ท่ามาปากน้ำ	คลองเขื่อน	
		ท่ามาหัวไทร	ท่าส่วนบางส่วน	ท่ามาบางโรง
		ท่ามาท่าทองกลาง	ท่าส่วนปากน้ำ	
		ท่ามาบางเล่า	ท่าส่วนหัวไทร	
		ท่ามาคลองเขื่อน		
6. ทนมะสารคาม	ท่าไร่หนองแถม	เลี้ยงสัตว์บ้าน-	ท่ามาเขาหินซ้อน	ท่ามา เกาะขนุน
	ท่ามาหนองยาว	ช่อง, ท่ามา	ท่ามาบ้านช่อง	
	ท่ามาท่าถ่าน	เมืองเก่า	ท่าไรท่าถ่าน	
7. สันามชัยเขต			ท่าไรคู้ายาหมี่	
			ท่าไรท่ากระดาน	
8. ราชสำลัน	ท่ามาเมืองใหม่			ท่ามาตงน้อย
	ท่ามาบางคา			
9. แปลงยาว	เลี้ยงสัตว์แปลง-	ท่ามาแปลงยาว		ท่าไรวังเย็น
	ยาว			ท่าไรหัวสำโรง

และจากการศึกษาบทบาทของกลุ่มเกษตรกรจังหวัดฉะเชิงเทราอันเนื่องจากการทำวิจัยเรื่องปัญหาตลาดข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทรา : ผลกระทบและแนวแก้ไข โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิฑิต มินตราภรณ์ ในปี พ.ศ. 2526 พบว่า กลุ่มเกษตรกรในจังหวัดนี้ นับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางมีความคิดก้าวหน้า และพยายามที่จะช่วยเหลือตัวเองอย่างถึงที่สุด มีการจัดกิจกรรม และโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด นับเป็นความพยายามที่เกิดจากการดำเนินการของเกษตรกรเอง ซึ่งโครงการต่าง ๆ นั้น ได้แก่

1. โครงการข่าวนายข่าวลาร์
2. โครงการเครื่องลดความชื้นข้าวเปลือก
3. โครงการตั้งธนาคารข้าว
4. โครงการจัดตั้งโรงสีเล็กเพื่อการพัฒนาชุมชน

โครงการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ได้มีการดำเนินงานไปบ้างซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาทางออกของตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาและพึ่งพาตนเอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานต่าง ๆ ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงสนใจที่จะศึกษาถึงพลังความสามารถของเกษตรกรในการแสวงหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดชะตากรรมของเขาเองในการพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์แปลงยาว อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา อันเป็นที่ตั้งของโรงสีเล็กเพื่อการพัฒนาชุมชนของกลุ่มเองซึ่งเป็นแห่งแรกของโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาในแนวการพึ่งตนเองมีความเป็นไปได้มากขึ้น และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเรื่องบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

#### แนวคิดและทฤษฎี

ผู้ศึกษาได้อาศัยแนวคิดและทฤษฎีหลัก 3 แนว เป็นองค์ประกอบในการวิเคราะห์ที่ตั้งต่อไปนี้ คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กร

#### นิยามและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

การที่จะทำความเข้าใจ ความหมาย และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ประการแรกต้องตระหนักในความจริงที่ว่า การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสฐาน (Normative Concept) กล่าวคือ การกำหนดเป้าหมาย ความหมาย และการวัดผลการพัฒนานั้นเป็นการกระทำและการตัดสินใจที่ใช้ค่านิยมเป็นพื้นฐานในการกำหนด (Value Judgement) จากความจริงดังกล่าวนี้จึงกล่าวได้ว่า ความหมาย เป้าหมาย ตลอดจนแนวทางของการพัฒนาประเทศนั้น ย่อมจะ



แตกต่างกันไป ตามค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานหรืออุดมการณ์ของสังคมและกาลเวลา ประการที่สี่อง เป้าหมายของการพัฒนานั้น โดยทั่วไปจะแสดงถึงภาวะอันพึงปรารถนาของสังคมทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะเป็นประการโดยอ้อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาลประจำปีโดย ในฐานะตัวแทนของมวลชนในสังคม (สังกรกฤษฎี นรนิติผดุงการ 2527 : 2-3)

โดยทั่วไปเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ได้แก่

1. รายได้ของครอบครัวต้องเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิต ในเรื่องอาหาร ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และเครื่องนุ่งห่ม
2. การจ้างงานจะต้องมีเพียงพอสำหรับหัวหน้าครัวเรือนทุกคน ทั้งนี้เพื่อให้มีการกระจายรายได้ ซึ่งแน่ใจได้ว่าเพียงพอสำหรับยังชีพในสิ่งที่จำเป็นและการพัฒนาบุคคลิกภาพ
3. การศึกษาและอัตราการรู้หนังสือ จะต้องมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น
4. ประชาชนจะต้องมีโอกาสมีส่วนร่วมในการวางแผนการปกครองประเทศ

ถ้าพิจารณาการพัฒนาประเทศออกเป็น 2 ภาค คือ ภาคพัฒนาเมือง (Urban Sector) และภาคพัฒนาชนบท (Rural Sector) การพัฒนาชนบทคือ ส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาชนบทก็จะต้องมีหลักการที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศไทยส่วนรวม และถือเป็นนโยบายส่วนหนึ่งที่สำคัญ

การพัฒนาชนบทอาจมีความหมายหรือการให้คำจำกัดความได้ต่าง ๆ กัน ความหมายโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า

การพัฒนาชนบท คือ การปรับปรุงมาตรฐาน การดำรงชีวิต ของคนส่วนใหญ่ในประเทศ ซึ่งเป็นประชากรที่มีรายได้ต่ำในชนบท และการทำให้กระบวนการพัฒนานั้น เป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยตนเอง กระบวนการดังกล่าวจะเป็นกระบวนการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวชนบท ซึ่งมีรายได้น้อย หรือยากจนจะต้องมีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพในระยะยาว เพื่อลบล้างการและเพื่อการผลิตโดยการให้ประชาชนชาวชนบทเหล่านั้นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา เพื่อให้เกิดมีทักษะและความสามารถในการดำเนินการพัฒนามีสถาบันในระดับท้องถิ่น (Local) ระดับภาค (Regional) และระดับชาติ

(National) เพื่อการโยกทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินต่อไปด้วยตนเอง การดำเนินการเพื่อบรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาชนบทดังกล่าวนั้น จะต้องมีการกำหนดนโยบายระดับชาติ ระบบการบริหาร และการดำเนินงานของสถาบันต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน (Uma Lele 1976 : 20)

ปาพจน์ โสภณ (2526 : 15) ได้อ้างถึงความหมายของการพัฒนาชนบทจากกรณีศึกษาของบุคคลต่าง ๆ คือ

จากเอกสารของธนาคารโลก ปี 2518 ได้นิยามการพัฒนาชนบทว่า เป็นยุทธวิธีที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิต ทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคน โดยเฉพาะเจาะจงกลุ่มหนึ่งคือ คนจนในชนบท

George H. Axinn ได้กล่าวว่า การพัฒนาชนบทนั้นเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้กับคนในชนบทให้มีกินมีใช้ แต่การเปลี่ยนแปลงทุกชนิดมิได้หมายถึงการพัฒนาเสมอไป การพัฒนาหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาในอีกแง่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความสามารถในการผลิตอุปทาน (Supply) การตลาด การปกครอง การดำรงชีวิตส่วนบุคคล สุขภาพอนามัยและการเรียนรู้ กล่าวอีกนัยหนึ่งการเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนามีอำนาจเพิ่มและเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมือง และระบบอื่นภายนอก

J.E. Kocker กล่าวว่าในด้านสังคม การพัฒนาหมายถึง การก่อให้เกิดความยุติธรรมและถาวร เลิกกีดกัน และยังคงหมายถึงการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งจะช่วยให้พวกเขาได้สิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิต

นิรันดร จงวุฒิเวศย์ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาชนบทว่าเป็นการพัฒนาศักยภาพ (Potential) ของประชาชนในชนบท ให้มีขีดความสามารถสูงสุด จนเต็มกำลังความสามารถในการผลิต เพิ่มรายได้และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนชนบทให้ดีขึ้น (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ 2527 : 138)

จากนิยามซึ่งบุคคลต่าง ๆ ได้กล่าวไว้ถึงการพัฒนาชนบท ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการพัฒนาชนบทหมายถึง การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยที่กระบวนการพัฒนานั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชน

ชนบทมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวทางของการพัฒนาตามความต้องการของตนเองอย่างสอดคล้องเหมาะสม โดยที่กระบวนการดังกล่าวจะต้อง เป็นกระบวนการที่พัฒนาความสามารถของประชาชน และก่อให้เกิดความพึ่งพาตัวเองและดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของประชาชนเอง

แม้ว่าแนวคิดเรื่องการพัฒนาชนบทจะเป็นแนวคิดที่มีการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะเนื้อหาหลักของกระบวนการพัฒนาประเทศนั้นคือ การมองการพัฒนาชนบทในฐานะของเป้าหมายอันแสดงถึงสภาวะพึ่งประสงค์ของสังคมทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งปรากฏออกมาเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มขึ้นของรายได้การยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม กลไกที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนาชนบทก็คือ ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา

#### นิยามและแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นสาระสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมหรือในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชนก็ดี มิใช่ของใหม่แต่เป็นเรื่องที่พยายามทำกันมาหลายทศวรรษแล้ว (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ 2517 : 117)

กระแสนี้แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกิดขึ้นมาจากปัญหา และความล้มเหลวในการดำเนินงานพัฒนาในอดีต ซึ่งเน้นและให้ความสำคัญกับบทบาทของคนภายนอก ชุมชนละเลยศักยภาพ และความสามารถของคนในชุมชน อันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาความเหินห่างไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย ดังนั้นจึงได้มีการเคลื่อนไหว และหันมาทบทวนถึงประสิทธิภาพการพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้ได้ข้อสรุปว่าประชาชนน่าจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา และโดยเฉพาะในกระบวนการพัฒนาแล้ว ประชาชนน่าจะได้เป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวเองเอง รวมทั้งการตัดสินใจและประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่ดีอย่างไร

แม้ว่าปัจจุบันจะมีการกล่าวถึงแนวคิด เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังมองกันในด้านและการตีความที่แตกต่างกันไปกล่าวคือ

เลนนี ลามริก (2523 : 29) ได้ให้คำจำกัดความของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนบอกว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่อง ๆ ไป อย่างเช่นในเรื่องการล้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน

กรรณิการ์ ชุมดี (2524 : 9) ก็ได้สรุปคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกชน บุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่ม หรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

สุริชัย หวันแก้ว ได้อ้างถึงคำจำกัดความของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนจากนิยามของ Andrew Pearse และ Mathias Stiefel (1979 : 4-8) ว่าหมายถึงการที่กลุ่มประชาชนหรือกระบวนการซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้อยู่นอกได้เพิ่มความสามรถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามลัทธิวาระสังคมที่เป็นอยู่

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกตีความไปในความหมายต่าง ๆ กัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อของแต่ละบุคคลทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาและยุคสมัยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งศูนย์นโยบายสาธารณสุขมหาวิทยาลัยมหิดล และกระทรวงสาธารณสุข ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10-12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2525 ณ โรงแรมสามพราน จังหวัดนครปฐม ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงน่าจะหมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุม การใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างลุ่มลึกดีคี่ร์ ในฐานะสมาชิกสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

จากความหมายดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นทางเลือกการพัฒนา (Alternative Development) ซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชนโดยประชาชน มีบทบาทหลักในการพัฒนา
2. เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเองไม่ไปพึ่งพารัฐหรือองค์กรพัฒนาจากภายนอก
3. กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บน (bottom up) มากกว่าบนลงล่าง (topdown)

ทั้งนี้เพื่อจะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องยึดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องถือว่าชาวบ้านเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหาของเขาเอง องค์กรจากภายนอกเป็นเพียงตัวกระตุ้น ตัวเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น
2. กิจกรรมการพัฒนา จะต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชนกล่าวคือ ต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตที่ดำรงอยู่ในชุมชน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

พึงตระหนักว่า การยึดยึดกิจกรรมการพัฒนาซึ่งกำหนดตามกรอบความคิดจากภายนอกชุมชนนอกจากจะไม่นำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ยังเป็นการทำลายศักยภาพในการแก้ปัญหาของชุมชน สร้างลักษณะขาดความมั่นใจในตนเอง และเป็นการพึ่งพาพลังภายนอกชุมชนตลอดเวลา

3. ต่อปัญหาบางลักษณะ ระดับการรับรู้ของชุมชนอาจมีข้อจำกัด ทำให้ไม่ชัดเจนต่อปัญหา หรือแก้ไขปัญหามิถูกจุด การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงน่าจะครอบคลุมถึงการกระจายและการสื่อสารข้อมูล เพื่อพัฒนาขีดความรับรู้ และขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วย

กล่าวโดยสรุปในแง่ของความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในที่นี้หมายถึง ผู้ศึกษาหมายถึง การที่ประชาชน กลุ่ม หรือชุมชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่ข้างนอก ได้

พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการไหลและกระจายทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างลุ่มลึกดีครีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

และในการพิจารณาการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นขั้นตอนจากทัศนคติของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ ดังนี้ คือ

Ram P. Yadav (1979 : 3) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง การเข้าร่วมของประชาชน ในกระบวนการพัฒนาด้วยความสมัครใจ และเต็มใจการมีส่วนร่วม นั้นต้องไม่ถูกบังคับ และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจำแนกออกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making)
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนการ (Implementation)
3. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและการประเมินโครงการ และการพัฒนา (Evaluation)

4. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefit)

ส่วน อคิน รพีพัฒน์ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนออกเป็น

1. การค้นหาปัญหา ลำเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

Cohen และ Uphoff (1980 : 219 - 222) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)



จะเห็นได้ว่าการจำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ Cohen และ Uphoff มีลักษณะ เดียวกันกับ Yadav ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ 2527 : 101) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามการจำแนกในลักษณะของ Uphoff ว่า Uphoff เน้นที่ผลของการพัฒนา ในขณะที่ตนเองเน้นขั้นตอนของการค้นคว้าปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขมากกว่า

นอกจากนี้ Cohen และ Uphoff (1977 : 7-19) ยังได้กล่าวถึงมิติต่าง ๆ (Dimensions) ของการมีส่วนร่วมกล่าวคือ

ก. ลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอาจจำแนกออกเป็น

1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบี่ยงเบนหรือเบี่ยงล่าง
2. การจูงใจให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้นโดยสมัครใจหรือบังคับ
3. แบบแผนขององค์การ (Organization Pattern)

ซึ่งมีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมกล่าวคือ บุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มนั้น เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะปัจเจกชนหรือในฐานะสมาชิกกลุ่มที่ผู้เข้ามีบทบาทมาก และใช้องค์การให้เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ส่วนตัว

4. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น

- 4.1 การมีส่วนร่วมโดยปัจเจกชนแต่ละคน หรือผ่านกลุ่ม
- 4.2 การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม (ผ่านตัวแทน)
- 4.3 การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. ระยะเวลา (Duration) ความต่อเนื่องของกิจกรรม

6. ขอบข่าย (Scope) กิจกรรมครอบคลุมขนาดไหน

7. อำนาจการตัดสินใจในการมีส่วนร่วม

ข. ภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

1. ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ (Physical and Biological Factors) เช่น ฤดูฝนอันยาวนาน ทำให้ไม่สามารถไปร่วมประชุมได้ตลอดปี หรืออาจเป็นเพราะเส้นทางคมนาคมไม่สะดวกอยู่ไกล ที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์เท่าเขตที่ลุ่ม ทำให้ไม่มีเวลาอุทิศให้การประชุมมากนัก

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ เรือนโยการให้เข้าที่ดิน อาจทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ต้องผูกมัดกับข้อตกลงของเจ้าของที่ดิน ซึ่งไม่ชอบการตั้งสหกรณ์ขึ้นมาก็ได้
3. ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors) ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะยินยอมให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด
4. ปัจจัยทางสังคม (Social Factors) ชาวไร่ชาวนาอาจมีที่ดินอยู่ติด-ต่อกันห่างไกลกัน ทำให้การรวมตัวกันทำได้ยาก
5. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม (Culture Factors) ในชุมชนอาจเป็นค่านิยมหรือทัศนคติต่าง ๆ ต่อกลุ่ม หรือการทำงานร่วมกัน
6. ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ (Historical Factors) ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างชนบทกับศูนย์กลางระดับชาติ หรืออาจเป็นประสบการณ์ที่ยอมรับได้เกี่ยวข้องกับรัฐในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในอดีต

กล่าวโดยสรุป ในทัศนะของผู้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากหมายถึง การที่ประชาชน กลุ่ม หรือชุมชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นผู้ที่ยู่งานนอกได้พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการ ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างลุ่มคักดีศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นสมาชิกได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา และแสดงออกในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ในการพิจารณาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งหมายรวมไปถึงการตัดสินใจว่าจะอะไรคือปัญหาของตนเอง อะไรคือสาเหตุและจะแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างไร โดยกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้น
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน ตามวิถีทางและแนวทางให้เป็นไปตามโครงการ และแผนการที่กำหนดขึ้น
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) อันเกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของประชาชนเอง



4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินการทำงานของตนเอง และประเมินสภาพการณ์ภายนอกด้วย

นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นว่า เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง

1. การมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
2. การจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยสมัครใจหรือบังคับ
3. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น
  - ก. มีส่วนร่วมโดยปัจเจกชนหรือกลุ่ม
  - ข. มีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม
  - ค. มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มใด ๆ จะมีหรือไม่มีมากนักเพียง

ใด อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัจจัยทางกายภาพ (Physical Factors)
2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)
3. ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Factors)
4. ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors)
5. ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ (Historical Factors)

#### แนวคิดเกี่ยวกับองค์กร

Herbert G. Hick (1972 : 23) ได้ให้ความหมายขององค์กรว่าหมายถึงกระบวนการจัดโครงสร้างให้บุคคลหลายคนทำงานร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

ในการพิจารณาองค์กรกับการพัฒนาชนบท Uphoff และ Esman (1974 : 12) ได้กล่าวถึงกระบวนการพัฒนาชนบทว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง การรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรของประชาชนในชนบท จึงนับเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้เป้าหมาย การพัฒนาสำเร็จลุล่วงไปได้โดยเร็ว ในการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับการพัฒนาชนบทนั้นจึงมองในแง่ที่ว่า องค์กรในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสถาบันที่ทำหน้าที่ในภาคชนบท ซึ่งอาจตีวงความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องในแนวคิด คือ องค์กรท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนที่เชื่อมโยงกับองค์กรระดับเหนือขึ้นไปจากชุมชน หมู่บ้านไปจนถึงสถาบันชาติ รวมทั้งระบบเครือข่ายตามแนวราบ

ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ภายในระหว่างสมาชิกในชุมชน "และในการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ในแนวตั้งนั้น ก็คือการเน้นถึงความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับโครงสร้างอื่นที่ให้บริการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งรวมไปถึงตัวแทนของรัฐส่วนกลาง พรรคการเมืองและภาคเอกชน" (Uphoff และ Exman 1982 : 4)

Wanasinghe (1978 : 320 - 321) ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรชาวบ้านในกระบวนการพัฒนาว่า องค์กรเดียวกันอาจแสดงบทบาทที่แตกต่างกันในช่วงเวลาเดียวกัน บทบาทที่แตกต่างกันอาจดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน หรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันก็ได้ และเขาก็ได้จำแนกถึงบทบาทขององค์กรชาวบ้านไว้ดังนี้ คือ

1. บทบาทในฐานะผู้ระบุความต้องการ (Identifier) หมายถึง เป็นผู้กำหนดเป้าหมายและยุทธวิธีทางการพัฒนาชนบท
2. บทบาทในฐานะผู้กระตุ้น (Agitator) เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดประสบผลสำเร็จ บทบาทนี้สำคัญในแง่ที่ว่า วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการพัฒนานั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมขององค์กรภายนอกอื่น ๆ ด้วยโดยเฉพาะรัฐบาล เห็นได้จากยุทธศาสตร์และแผนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมชนบท ได้แก่ การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ทางเศรษฐกิจและสังคม
3. บทบาทในฐานะผู้วางแผน (Formulator) กิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนา ซึ่งกิจกรรมการพัฒนานั้นเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเพื่อการผลิตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
4. บทบาทในฐานะผู้ระดมทรัพยากร (Resource Mobiliser) เป็นการระดมทรัพยากรอันเป็นปัจจัยภายในท้องถิ่น ได้แก่ เงิน แรงงาน รวมทั้งปัจจัยภายนอก ได้แก่ งบประมาณสนับสนุน
5. บทบาทในฐานะผู้จัดองค์กร (Organiser) เพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ด้านต่าง ๆ เห็นได้จากกิจกรรมด้านบริการทางเศรษฐกิจ และการผลิตทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงประสิทธิภาพขององค์กรชาวบ้านในการดำเนินบทบาทว่ามีผลต่อคุณภาพและความสำเร็จในเป้าหมายการพัฒนา นั่นคือ การวิเคราะห์บทบาทขององค์กรชาวบ้านก็ดูได้จากประสิทธิภาพขององค์กรในการดำเนินบทบาทต่าง ๆ ซึ่งตัวแปรที่มีผลต่อประสิทธิภาพ

ขององค์กรนั้น ได้แก่

1. ขอบเขตการสนับสนุน (Extent of Support) คือ การที่องค์กรข่าวประชาสัมพันธ์สามารถควบคุมข่าวประชาสัมพันธ์ได้มากเพียงใด รวมทั้งความชัดเจนในเป้าหมาย และความต้องการ การพัฒนา ประสิทธิภาพในการระดมมวลชน ความสามารถในการระดมทรัพยากร และการจัดให้มีโครงการกิจกรรมปพลิเคชันต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับขอบเขตการสนับสนุนโดยเฉพาะที่ได้รับจากข่าวประชาสัมพันธ์ที่เป็นสมาชิกองค์กรเอง
2. ความสามารถในการจัดองค์กร (Organisational Capability) รวมทั้งวางแผนโครงการกิจกรรม ระดมทรัพยากร และดำเนินกิจกรรม
3. ระดับความสัมพันธ์ (Level of Rapport) ที่องค์กรข่าวประชาสัมพันธ์มีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารทางการเมือง
4. การสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Inter-supportiveness) และการทำกิจกรรมร่วมกัน (Common Action)

สำหรับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อตัวแปรทั้ง 4 ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นอันจะมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรข่าวประชาสัมพันธ์ คือ

1. ที่มาขององค์กร (Organisational Genesis) ซึ่งแบ่งออกเป็น
  - ก. องค์กรที่เกิดจากองค์กรของรัฐภายนอก อันเนื่องมาจากโครงการ หรือนโยบายของรัฐ ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ
    1. เป็นผลมาจากกิจกรรมและการกระทำของรัฐ คือ รัฐสนับสนุนให้ตั้ง เช่น สหกรณ์การเกษตร รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากโครงการของรัฐภายหลังจากการจัดให้มีโครงการจัดตั้งนิคมขึ้นในชนบท
    2. เป็นผลมาจากการรวมตัวกันขึ้นเองของข่าวประชาสัมพันธ์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เช่น สหกรณ์ผู้เช่านาในญี่ปุ่น ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากประกาศกฎหมายปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น
  - ข. องค์กรที่เกิดจากสังคมนอกเมืองภายนอก กล่าวคือ การรวมตัวกันขององค์กรเป็นผลมาจากกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง, กลุ่มคำสั่ง, กลุ่ม

กิจกรรมสังคม และบุคคลที่นิยมการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นกลุ่มจากภายนอก ตัวอย่าง เช่น กรณีประเทศไทย ปี 1973 การเรียกร้องเดินขบวนกรณีศึกษา มีผลกระทบต่อกลุ่มชาวไร่ ชาวนามาก

ค. องค์กรที่เกิดจากกลุ่มบุคคลภายในเอง กล่าวคือ พวกหัวก้าวหน้าในชุมชน ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับพวกหัวก้าวหน้าและนิยมการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ก่อตั้งองค์กรขึ้นมา

ที่มาขององค์กรจะมีผลกระทบต่อการดำเนินบทบาทขององค์กร กล่าวคือ องค์กรที่เกิดจากรัฐภายนอก มักอยู่ภายใต้ระบบการบริหารของรัฐ มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางสูง องค์กรจึงมีระดับการพึ่งพาสูง ได้รับการสนับสนุนจากชาวนาน้อย ในขณะที่ องค์กรที่เกิดจากสังคมนอกเมืองภายนอก หรือเกิดจากพวกหัวก้าวหน้าในชุมชน สามารถระดมการสนับสนุนได้มากกว่า

## 2. สภาพนโยบาย (Policy Environment)

สภาพนโยบาย หมายถึง นโยบายของรัฐทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอันมีเป้าหมายทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งกระบวนการวางนโยบาย Wanasinghe ได้เน้นถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรชาวนาในกระบวนการวางแผน รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินบทบาทขององค์กรชาวนา กล่าวคือ ยิ่งมีการกระจายอำนาจในการวางแผนกิจกรรมมาก โอกาสที่องค์กรชาวนาจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะมีมากขึ้น และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ยิ่งระดับการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีมาก ความสามารถขององค์กรชาวนาที่จะระดมการสนับสนุนจากชาวนาก็จะมีมากด้วย

## 3. การตระหนักรู้ของชาวนา (Peasant Awareness)

หมายถึง ระดับการแสดงออกของชาวนาเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง เช่น การเคลื่อนไหวของชาวนาในประเทศจีน กรณีกรยากจนในฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นตัวชี้ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการแสดงออกซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองและระดับการตระหนักรู้ของชาวนา

#### 4. ระดับการเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนา (Peasants' Access to Mass Media)

การเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนา จะเป็นการเพิ่มการรับรู้ข่าวสารการเปลี่ยนแปลงในสังคม และจะมีผลต่อกิจกรรมการเผยแพร่ข่าวสารซึ่งการเข้าถึงสื่อมวลชนนี้ หมายรวมถึงวิธีการเข้าถึงและความสนใจที่จะรับรู้ข่าวสารด้วย

โดยสรุป อาจโยงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้ง 3 ได้ดังนี้ คือ การพัฒนาชนบทไม่เพียงหมายถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวนชนบท ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการที่มีประชาชนเป็นกลไกสำคัญ ในการที่จะเข้ามาจับบทบาท มีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาตนเอง พัฒนาความสามารถให้เกิดการพึ่งพาตนเองได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึง เป็นกลไกที่สำคัญสำหรับการพัฒนาชนบท ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หมายถึง การที่ประชาชน กลุ่ม หรือชุมชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตกอยู่วงนอก ได้พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ ควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็น ในฐานะสมาชิกของสังคม และในการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจเพื่อกำหนดชีวิตของตนเอง

และในการพิจารณาถึงรูปแบบ และลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้ดังนี้ คือ

##### รูปแบบการมีส่วนร่วม

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการควบคุมและประเมินผล

### ลักษณะของการมีส่วนร่วม

1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื่งบนหรือเบื่งล่าง
2. แรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม (ลัทธิจิตใจหรือบังคับ)
3. ช่องทางการมีส่วนร่วม
  - โดยตรงหรือโดยอ้อม
  - บั้ลแจกขุ่น หรือกลุ่ม
  - ทางการหรือไม่เป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ยังขึ้นอยู่กับภาวะ-  
แวดล้อมต่าง ๆ ได้แก่ บั้ลจั้ยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม  
ประวัติศาสตร์

ในกระบวนการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) นั้น การมีส่วนร่วม  
ของประชาชนนับเป็นหัวใจสำคัญ โดยเฉพาะการรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรของประชาชนในชุมชน  
เอง กลุ่มเกษตรกร เป็นองค์กรประชาชนรูปแบบหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ซึ่งอาจ-  
แบ่งบทบาทของกลุ่มเกษตรกรออกได้ดังนี้ คือ

1. บทบาทในฐานะผู้ระบุความต้องการ (Identifier) หมายถึง การที่กลุ่ม-  
เกษตรกร เป็นผู้กำหนดเป้าหมาย แนวทาง ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะนำไปสู่  
การแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเองต่อไป
2. บทบาทในฐานะผู้กระตุ้น (Agitator) หมายถึง การที่กลุ่มมีบทบาทในการ  
กระตุ้นให้กิจกรรมที่กำหนดขึ้นบรรลุเป้าหมาย
3. บทบาทในฐานะผู้วางแผน (Formulator) หมายถึง บทบาทในการวางแผน-  
งาน ดำเนินงานและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
4. บทบาทในฐานะผู้ระดมทรัพยากร (Resource Mobiliser) หมายถึง บทบาท  
ของกลุ่มในการระดมทรัพยากร ทั้งที่เป็นบั้ลจั้ยภายใน ได้แก่ เงิน แรงงาน และบั้ลจั้ยภายนอก  
ได้แก่ การสนับสนุนด้านความรู้ เงิน และอื่น ๆ
5. บทบาทในฐานะผู้จัดองค์กร (Organiser) หมายถึง การจัดการให้มีการ  
ดำเนินกิจกรรม รวมทั้งการบริหารงานองค์กร

ในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกรนั้น องค์กรจะสามารถดำเนินบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาหรือไม่ อาจพิจารณาได้จาก

1. ขอบเขตการสนับสนุน (Extent of Support) ที่องค์กรได้รับจากสมาชิก
2. ความสามารถในการจัดองค์กร (Organisational Capabality) รวมทั้งการวางแผนโครงการกิจกรรม ระดมทรัพยากร และดำเนินกิจกรรม
3. ระดับความสัมพันธ์ (Level of Rapport) ที่องค์กรยาวนานมีต่อกลุ่มอำนาจทางการบริหารภายนอก
4. การสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Inter-supportiveness) และการทำกิจกรรมร่วมกัน (Common Action) ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มและกลุ่ม ต่่องค์กรภายนอก

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้ทั้ง 4 อาจถูกระทบจากปัจจัยต่อไปนี้

1. ที่มาขององค์กร (Organisational Genesis)
2. สภาพนโยบาย (Policy Environment)
3. การตระหนักรู้ของชาวนา (Peasant Awareness)
4. ระดับการเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนา (Degree of Peasants' Access to Mass Media)

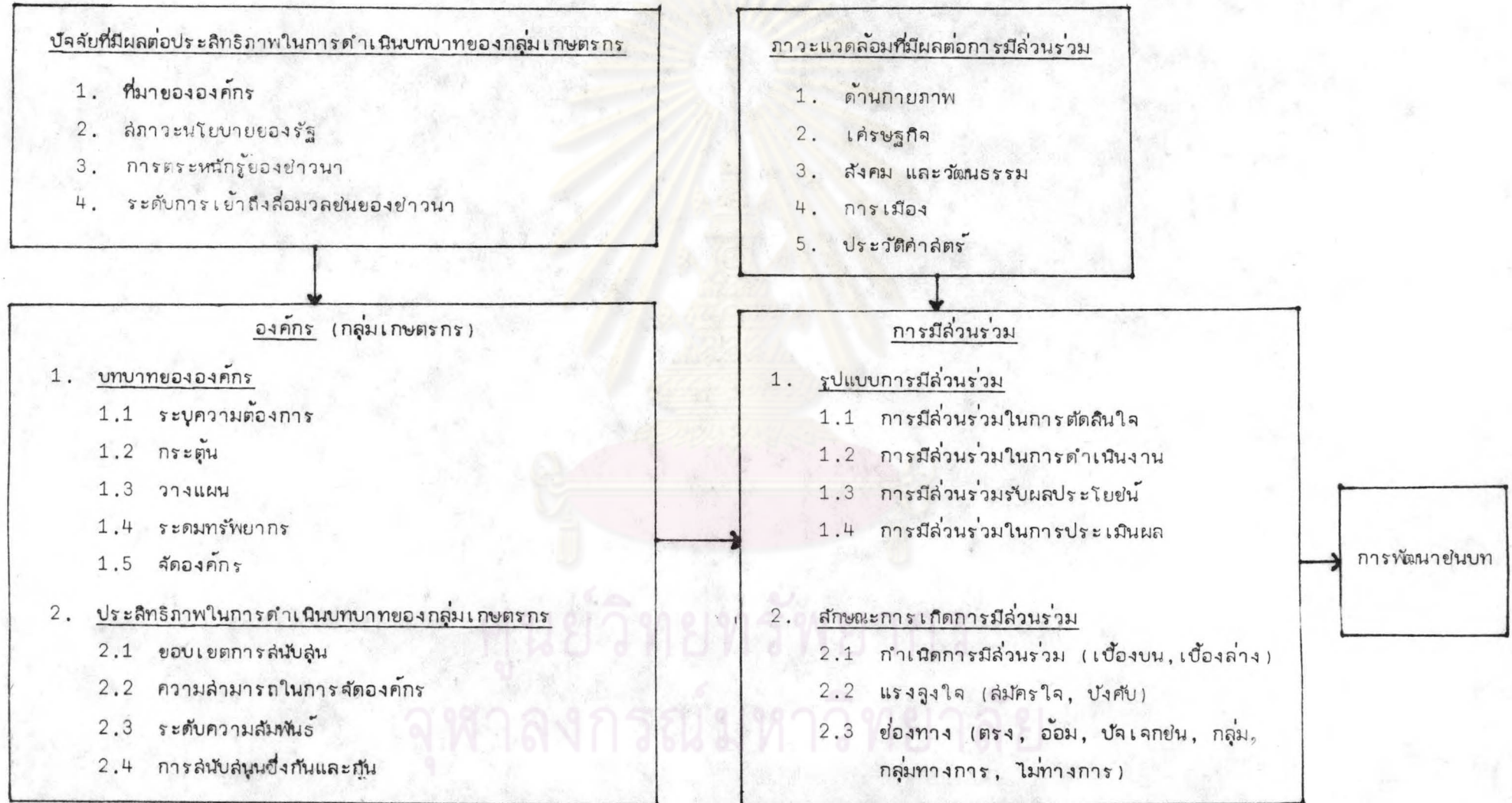
#### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร ที่ผ่านมามีปรากฏทั้งที่เป็นงานศึกษาในแนวที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรกับกลุ่มเกษตรกร และในแนวที่ศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร รวมทั้งบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนา ดังต่อไปนี้

นิรันดร์ คำวงศ์ (2508 : 33-42) ได้ศึกษาผลการส่งเสริมการเกษตร โดยจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่ตำบลอ้อมใหญ่ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม พบว่าสมาชิกกลุ่มเกษตรกรได้รับความรู้ทางเกษตรจากการแนะนำของเจ้าหน้าที่วิชาการที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะมาบรรยายให้คำแนะนำเป็นเรื่อง ๆ ตามคำเชิญของกลุ่มเกษตรกร เป็นโอกาสให้

แผนภูมิที่ 1

แสดงโมเดลการศึกษาองค์กรกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา





ลุ่มอาชีพปะปนกัน เคยกัน แลกเปลี่ยนความรู้กัน นำความรู้ที่ได้จากการพบเห็นหรือทดลองนำไปปฏิบัติแล้วมา เผยแพร่แนะนำกันจนนำไปปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง นับว่าผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรตั้งแต่เริ่มตั้งขึ้นมาได้ผลเป็นที่พอใจแก่สมาชิก แต่มีลุ่มสมาชิมาประชุมไม่พร้อมเพรียงกัน เพราะมีบ้านเรือนอยู่กระจัดกระจายและการคมนาคมไม่สะดวก นอกจากนี้ค่าบำรุงจากสมาชิกเก็บได้ล่าช้า เป็นเหตุให้ไม่มีเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำมาใช้ประโยชน์แก่ส่วนรวม

สมนึก อธิรพงษ์ (2509 : 53-54) ศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรมีบทบาทสำคัญมากในการ เผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรให้แก่สมาชิกกลุ่มเกษตรกรบทบาทอันดีรองลงมาคือ สมาชิกกลุ่มเกษตรกรได้รับความรู้จากเอกสารทางราชการลุ่มสมาชิกล้วนมาก เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้เพราะเห็นความสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร

สุรพล เกียนวัฒนา (2511 : 41-42) ได้ศึกษากลุ่มเกษตรกรไทรมาข้าวสวน-ผลไม้นางพาดินนาทบุรี ปรากฏว่า แหล่งความรู้ทางการเกษตรที่สมาชิได้รับนั้นมาจากบรรพบุรุษเป็นอันดับแรก รับจากเพื่อนบ้านและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมเป็นอันดับรองลงมา ค่าใช้จ่ายในทางการเกษตรส่วนใหญ่เป็นค่าพาหนะขนส่ง ค่าปุ๋ย และค่าแรงงานตามลำดับ ลุ่มสมาชิมีการใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ และยาปราบศัตรูพืชกันมาก แต่มีอุปสรรคจากขาดความรู้ทางการเกษตรแบบใหม่ราคาในการจำหน่ายผลผลิตค่อนข้างต่ำ การขนส่งไม่สะดวก มีโรคและแมลงรบกวนสมาชิก ส่วนมากเข้าสมัคร เป็นสมาชิกเพราะเล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการตั้งกลุ่ม

รัชณี คูโสดการ (2519 : 52-54) ศึกษาปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกรอาชีพทำนาในจังหวัดนครปฐม ปี พ.ศ. 2518 พบว่า ปัญหาเหล่านั้นเรียงตามลำดับดังนี้ ปริมาณเงินกู้ไม่พอเพียง และการดำเนินงานให้กู้เงินล่าช้า ปัญหาการขายข้าวของสมาชิกในราคาประกัน และการเอาردادเอาเปรียบของพ่อค้าและเจ้าของโรงสี การขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินงาน และการจัดทำบัญชีกลุ่ม การขาดความร่วมมือจากลุ่มราชการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการบางส่วนไม่เต็มใจที่จะทำงานเนื่องจากไม่มีค่าตอบแทน

บุญเลิศ ชัยวงศ์ (2527 : 106) ได้กล่าวถึง ผลการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรไว้ว่า กลุ่มเกษตรกรจัดตั้งขึ้นมา เมื่อ พ.ศ. 2515 มีประสบการณ์น้อยกว่าสหกรณ์-รัฐบาล ปลอ่ยให้กลุ่มเกษตรกรดำเนินงานอย่างอิสระ ดันรนช่วยตนเอง มีกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดทั่วประเทศ 3,800 กลุ่ม มีกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จประมาณ 500 กลุ่ม เท่านั้น กลุ่มที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จพอสรุปปัญหาได้ 4 ประการ คือ ประการแรกเรื่อง การศึกษาค้นคว้า

ของลุ่มชาชิกกลุ่มเกษตรกร ประการที่ล่องเรื่องราคาผลผลิตต่ำ ประการที่ลุ่มคือ เกษตรกร  
ยากจน และประการที่สี่ ผู้มีอิทธิพลทางการค้าในท้องถิ่นกดราคาข้าวซื้อ และข่มขู่ให้นำผลผลิต  
ไปขายข้ามเขต

นฤจร อธิธิธีระจรส์ (2523 : 61-62) ได้ศึกษาปัญหาความยากจนกับบทบาท  
ของกลุ่มเกษตรกรพบว่า แม้นักยากจนสามารถเข้าเป็นลุ่มชาชิกของกลุ่มเกษตรกรได้ก็ยังคงต้อง  
เผชิญกับความยากลำบากต่อการที่จะได้มาซึ่งโอกาสทางวัตถุ เช่น เงินทุนนุ้ย โอกาสที่จะได้รับ  
การฝึกอบรมเกี่ยวกับความรู้ทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเกษตรกรจะ  
สามารถกู้เงินเพื่อการลงทุน หรือซื้อนุ้ยในระบบเงินเชื่อตามโครงการความช่วยเหลือจากรัฐบาล  
ได้ เกษตรกรจะต้องมีที่ดินครอบครอง หรือผู้ค้ำประกัน 15 คน มาเป็นหลักค้ำประกัน ซึ่ง  
เกษตรกรที่ยากจนย่อมไม่มีที่ดิน และการที่จะมีผู้ค้ำประกัน 15 คนนั้น ปัญหาจะอยู่ที่ความสัมพันธ์  
ของตนเองกับผู้ค้ำประกันอื่น ๆ เป็นสำคัญ ทั้งนี้รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับการอบรมความรู้ทาง  
เกษตรด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าวงข่าย (Network) ของความสัมพันธ์ทางสังคมของ เกษตรกร  
มีความสำคัญอย่างมากต่อกิจกรรม และการดำเนินชีวิตประจำวันของเกษตรกรเอง วงข่ายนี้  
เป็นวงข่ายของการสนับสนุนซึ่งกันและกันในรูปแบบของลุ่มครพรรคพวก (Entourage) ซึ่ง  
ประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์ และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนผู้อยู่ใต้บริการ  
และรักษามลประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ ลักษณะความสัมพันธ์ตอบสนองซึ่งกันและกัน (Reciprocity)  
นี้ต่างไปจากลักษณะการตอบสนองซึ่งกันและกันของสังคมตะวันตกเพราะความด้อยในศักยภาพที่  
จะไปสู่โอกาสของชีวิตที่ตนหวังจะได้รับ และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ไม่จำเป็นต้องอยู่ในอุปถัมภ์ของ  
ผู้อุปถัมภ์เพียงคนเดียวตลอดไป ผู้อุปถัมภ์ในระดับหมู่บ้าน หรือคนฐานะมั่งคั่งของหมู่บ้าน ส่วน  
ในระดับลุ่มชาชิกเกษตรกรผู้อุปถัมภ์ก็มักจะเป็นประธานหรือกรรมการของกลุ่ม และเนื่องจากเกษตรกร  
ที่ยากจนมีขีดขั้นของการใช้บริการ และรักษามลประโยชน์แก่ผู้อื่นในระดับต่ำและจำกัด ดังนั้น  
จึงมีความด้อยในโอกาสที่จะเข้าไปอยู่ในข่ายของความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบของลุ่มครพรรค-  
พวก และการกำหนดผู้ค้ำประกันจำนวน 15 คน เพื่อให้เป็นโอกาสที่จะไปสู่ความสามารถในการ  
กู้เงินลงทุน หรือนุ้ยในปริมาณที่มากพอ ก็ได้เป็นหนทางเปิดสำหรับ เกษตรกรที่ยากจนเลย  
นอกจากนั้นยังเท่ากับเป็นการกระชับลักษณะความสัมพันธ์แบบลุ่มครพรรคพวกให้มีความสำคัญมาก  
ยิ่งขึ้น แม้โครงการลุ่มชาชิกเกษตรกรอาจได้รับความสำเร็จบ้างในด้านการเพิ่มรายได้และผลผลิต  
ในลักษณะรวม ๆ แต่มิได้แก้ปัญหาล้าหลังสำหรับเกษตรกรที่ยากจนเลยในความนึกคิดของลุ่มชาชิกกลุ่ม

เกษตรกรต่อการมีขึ้นของกลุ่มเกษตรกรในโครงการส่งเสริมของรัฐบาล มักจะคิดกันว่าตั้งขึ้น เพื่อรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในปัจจุบันการผลิตทางการเกษตรต่าง ๆ มากกว่าที่จะคิดถึงการมีขึ้นเพื่อรับความร่วมมือและช่วยเหลือกันเองระหว่างสมาชิกทั้งหมด เกษตรกรที่ยากจนจึงมิได้รับประโยชน์จากกลุ่มเกษตรกรตามความมุ่งหมาย เป็นผลให้สมาชิกกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนหลายรายลาออกจากการเป็นสมาชิก ที่สามารถแทนอยู่ได้ก็ยังคงเป็นสมาชิกอยู่เพื่อรอความหวังสมาชิกบางรายแสดงความขมขื่นต่อความขาดแคลนเงินทุนและส่วนแบ่งในปุ๋ยโดยการปฏิเสธที่จะให้สัมภาษณ์

ศิริ ผาสุก (2528 : 75-85) ศึกษาพบว่า กลุ่มเกษตรกรที่มีการพัฒนาก้าวหน้าแล้ว เช่น กลุ่มเกษตรกรทำนาเจเนียง จังหวัดสุรินทร์ มีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิก และไม่เป็นสมาชิก โดยส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเกษตรกร

ผลกระทบทางตรง ได้แก่ ช่วยยกระดบรายได้อของสมาชิกให้สูงขึ้น กล่าวคือ เดิมเกษตรกรตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น การที่เกษตรกรตั้งกลุ่มขึ้นและมีการบริหาร การจัดการที่ดี ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิก เช่น การเพิ่มผลผลิตโดยกลุ่ม เป็นผู้ให้คำแนะนำในการปรับปรุงดิน การเพิ่มราคาผลผลิตโดยกลุ่มให้บริการรับซื้อผลผลิต แก้ปัญหาการกีดราคาซื้อของพ่อค้าคนกลาง นอกจากนี้กลุ่มยังมีบริการขายสินค้าราคาถูก รวมทั้งการให้สินเชื่อในอัตราต่ำ เป็นต้น

ผลกระทบทางอ้อม ได้แก่ ช่วยกระจายรายได้ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมในชนบทโดยกลุ่มเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญแห่งหนึ่ง ส่งเสริมการพึ่งตนเองในหมู่เกษตรกร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ได้ร่วมคิด ร่วมลงทุนและร่วมดำเนินกิจการ ส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทในการบริหารมากขึ้น นอกจากนี้กลุ่มยังให้บริการข้อมูลข่าวสารสมาชิกมากขึ้นด้วย

เกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาของกลุ่มเกษตรกรอาจแยกออกได้ดังนี้ (ศิริ ผาสุก 2528 : 88-96)

1. นโยบายของรัฐบาล ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของการพัฒนา กลุ่มเกษตรกรให้ดีขึ้นหรือเลวลง ปัญหาที่มีอยู่ว่า รัฐบาลยังไม่แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการส่งเสริมการพัฒนาของกลุ่มเกษตรกรอย่างจริงจัง กล่าวคือ

ก. ปัญหาการแปรรูปกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตรนั้น กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการแปรสภาพเพราะสหกรณ์การเกษตรเป็นแบบราชการมากเกินไป ระเบียบการบริหารล่าช้า

ข. การใช้สินเชื่อ บริการต่อสถาบันเกษตรกรมีอยู่ 2 องค์การ คือ ธกส. ซึ่งให้สินเชื่อโดยให้กู้ผ่านสถาบันคือ สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร ต่อมา ธกส. ก็ดำเนินการเองโดยตรงซึ่งเข้มงวดกว่ามาก เกษตรกรที่ไม่สามารถกู้ยืมได้จะถูกยึดที่ดินซึ่งเป็นการสร้างความทุกข์ยากให้แก่เกษตรกร ส่วนสินเชื่ออีกแบบหนึ่งที่นอกจากเงินกู้ ได้แก่ บัญชี โดย ธกส. ซึ่งในระยะแรกราคาบัญชีขายมีราคาถูกกว่าท้องตลาดมาก แต่ปีต่อมาก็มีราคาเท่ากับท้องตลาด และยังมีปัญหาการสั่งบัญชีเฉพาะสูตรมาขาย ซึ่งเป็นการใช้บัญชีไม่เหมาะสมกับดินในบางแห่ง เช่น สูตร 16-20-0 เหมาะกับภาคกลางแต่ไม่เหมาะกับภาคอีสาน

2. การประกันราคาพืชผลการเกษตรที่ผ่านมาแม้หลักการจะดี แต่ในทางปฏิบัติมักจะล้มเหลว เพราะรัฐบาลไม่สามารถซื้อข้าวเปลือกได้ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้ขายข้าวในราคาประกัน ทั้งนี้เพราะวงเงินที่รัฐบาลกำหนดมีจำกัดและยังมีปัญหา เรื่องการกำหนดชนิดของข้าวอีก (เปอร์เซ็นต์ข้าว)

3. ด้านการอบรมเกษตรกร กล่าวคือ เกษตรกรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องกลุ่มเกษตรกร และความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ การตลาด การเงิน บัญชีธุรกิจ

จากการศึกษาของ อนันต์ ดาโลดม และคณะ (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ 2527 206-234) พบว่า ปัญหาของการพัฒนาเกษตรกรที่สำคัญนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากวิธีการพัฒนาชนบทของรัฐ กล่าวคือ บทบาทของเกษตรกรที่ผ่านมา มักจะดำเนินการตามแนวทางของรัฐที่ได้กำหนดให้เป็นส่วนใหญ่ เมื่อรัฐถอนตัวออกไปหรือโครงการสนับสนุนสิ้นสุดลง เกษตรกรก็มักจะไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ด้านสถานการณ์และปัญหาของเกษตรกรพบว่า ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำมาหากิน มีอำนาจต่อรองตัวในระบบตลาด ผลผลิตและปัจจัยการผลิต รวมทั้งอำนาจหรือพลังในการดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือช่วยเหลือตัวเอง และระหว่างเกษตรกรด้วยกัน และจากการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลสำเร็จของสถาบันเกษตรกรพบว่า ลักษณะพื้นฐานของสมาชิกกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ อายุ, ระดับการศึกษา, จำนวนคน และแรงงานในครอบครัว, รายได้ และความรู้ทาง

ด้านการเกษตรกรของกลุ่มเกษตรกรไม่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของกลุ่มเกษตรกร แต่ บัณฑิตสภาพฤกษศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกรที่มีความสัมพันธ์ต่อของกลุ่มเกษตรกร คือ ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกต่อระเบียบข้อบังคับ, การมีส่วนร่วมของสมาชิกในกิจกรรมของกลุ่มเกษตรกร และความคิดเห็นต่อคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มเกษตรกร

สำหรับการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาชนบท สุ่ม ฮัตวา วูดซีย์ (2527 : 34-37)

ได้กล่าวว่า การวิเคราะห์ในส่วนของโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยแสดงให้เห็นว่า ชาวชนบทหรือเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบด้านต่าง ๆ และการพัฒนาที่ผ่านมาผลประโยชน์จากการพัฒนาส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนส่วนน้อยที่มีฐานะของสังคมทำให้เกษตรกรโดยทั่วไปมีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น นอกจากนี้การพัฒนาที่ผ่านมา ยังได้ตกย้ำให้โครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีความเป็นปึกแผ่น กล่าวคือ คนเพียงส่วนน้อยมีอำนาจทั้งทาง เศรษฐกิจ และการเมือง และคนเหล่านี้จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะกระทบกระเทือนโครงสร้างสังคมที่เป็นอยู่ การพัฒนาซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ย่อมจะไม่สามารถเอื้อประโยชน์แก่คนในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน หรือพึงพอใจทุกฝ่าย และหากการพัฒนาจะมุ่งที่ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แล้ว คนส่วนน้อยที่เคยได้เปรียบในสังคมย่อมจะเป็นผู้สูญเสียประโยชน์เป็นธรรมดา

ปัญหาสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งของเกษตรกรไทย คือ การขาดอำนาจรองทางการเมือง และเศรษฐกิจ เกษตรกรแม้จะได้เปรียบในด้านจำนวน แต่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่อยู่กระจัดกระจายขาดการรวมกลุ่มที่จะสร้างอำนาจต่อรอง ส่วนคนส่วนน้อยที่มีอำนาจทาง เศรษฐกิจ และการเมืองกลับมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นตลอดมา เพื่อพิทักษ์รักษาและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่คนในกลุ่มของตน การจะแก้ไขปัญหาความเสียเปรียบทาง เศรษฐกิจ และการเมืองของเกษตรกร โดยเกษตรกรแต่ละคนดำเนินการตามลำพัง ย่อมจะไม่เกิดผลแต่ประการใด ดังนั้น กลยุทธ์อย่างหนึ่งในการพัฒนาชนบท เพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ จำเป็นต้องกระทำในรูปของการรวมกลุ่มเกษตรกร เพื่อสร้างอำนาจต่อรองภายใต้โครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ สุ่ม ฮัตวา วูดซีย์ ยังได้กล่าวถึงผลดีที่เกิดจากการรวมกลุ่มว่า

1. การรวมกลุ่มสามารถแก้ปัญหาของเกษตรกรที่เกษตรกรแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขได้ตามลำพัง เพราะข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรที่แต่ละคนมีอยู่

2. การรวมกลุ่มเป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างหนึ่งที่จะเสริมสร้างให้เกษตรกรตระหนักถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานพร้อมกันรวมทั้งความรู้ในเรื่องการจัดการ และการบริหารจากการดำเนินงานของกลุ่ม

3. การรวมกลุ่มเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของเกษตรกรทางเศรษฐกิจและทางการเมืองซึ่งจะมีผลทำให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น

แฟรงค์ แกงกอล์ฟ โยมี และคณะ (2526 : 6-9) ได้กล่าวถึงองค์กรเกษตรกรไว้ว่า การที่จะเผยแพร่เทคนิคการเกษตรใหม่ ๆ ให้ถึงมือเกษตรกรอย่างรวดเร็ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมืองค์กรของเกษตรกรเป็นฐานรองรับอยู่ในท้องถิ่น เพราะองค์กรของเกษตรกรจะเป็นตัวกลางรับการเผยแพร่เทคนิคการเกษตรใหม่ ๆ จากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมและนำไปให้กับเกษตรกรอีกต่อหนึ่ง รัฐเองก็ตระหนักในเรื่องนี้ดี ดังจะเห็นได้จากความพยายามของรัฐบาลในขั้นที่จะสร้างองค์กรของเกษตรกรขึ้นมาให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ และคงสภาพอยู่ได้ตั้งจะเห็นได้จากการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรขึ้นมา แต่ประวัติการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรซึ่งดำเนินงานมากกว่า 60 ปี แล้วชี้ให้เห็นว่ามีแต่ความล้มเหลวเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเรายังขาดฐานรองรับที่แท้จริงในท้องถิ่นสำหรับการเผยแพร่เทคนิคการเกษตรใหม่ ๆ และเขาเห็นว่าองค์กรของเกษตรกรที่สามารถช่วยตนเองได้มีได้เป็นเพียงสิ่งจำเป็นสำหรับเป็นฐานรองรับการเผยแพร่เทคนิคการเกษตรใหม่ ๆ เท่านั้น แต่องค์กรของเกษตรกรที่สามารถช่วยตัวเองได้ยังเป็นสิ่งจำเป็นในการที่เกษตรกรจะมีอำนาจต่อรองในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอีกด้วย การที่เกษตรกรขนาดเล็กต้องมีองค์กรของเกษตรกรที่สามารถช่วยตนเองได้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะองค์กรของเกษตรกรที่สามารถช่วยตนเองได้ จะช่วยให้เกษตรกรขนาดเล็กมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และได้รับราคาผลผลิตสูงขึ้น เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรขนาดเล็กจะต้องมีองค์กรที่สามารถช่วยตนเองได้ก็คือ การพัฒนาชนบทที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย นอกจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่จะต้องมีความยินดีในการพัฒนาตนเอง และต้องการขึ้นอยู่กับเขาของตัวเองด้วย

จากผลงานวิจัยที่ผ่านมาอาจจำแนกแนวการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรออกได้เป็น

1. แนวที่เน้นการศึกษากลุ่มเกษตรกรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร โดยศึกษาถึง ปัญหาและปัจจัยบางประการซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรอันจะนำไปสู่การหา แนวทางที่จะส่งเสริมให้กลุ่มเป็นสถาบันการเกษตรที่สมบูรณ์ขึ้น

2. การศึกษากลุ่มเกษตรกร โดยเน้นบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนา ซึ่ง ทำให้เห็นถึงความสำคัญ และจำเป็นของกลุ่มเกษตรกรในฐานะองค์กรประจำชนรูปแบบหนึ่งที่จะ ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา และจากการศึกษาของบางท่าน เช่น นฤจร อธิวิจิระจรลี, ศิริ ผาลูก, แฟรงซ์ แกงกอล์ฟ โอม และคณะ ก็ทำให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มเกษตรกรใน การพัฒนา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคบางประการอยู่บ้าง

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงเน้นที่จะศึกษาบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท และให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของกลุ่มเกษตรกร อีกทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบทด้วย

#### ลุ่มมิตฐานการศึกษา

1. บทบาทของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ เป็นผู้ระบุความต้องการ, ผู้กระตุ้น, ผู้วางแผน, ผู้ระดมทรัพยากร และผู้จัดองค์กร
2. ประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ ขอบเขตการสนับสนุน ความสามารถในการจัดองค์กร ระดับความสัมฤทธิ์ และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน
3. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ ที่มา ขององค์กร, สภาวะนโยบายรัฐ, ความตระหนักของชาวบ้าน และการเข้าถึงสื่อมวลชน
4. รูปแบบของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ, ดำเนิน การ รับผิดชอบโยชน์และประเมินผล
5. ลักษณะการเกิดการมีส่วนร่วมพิจารณาได้จากกำเนิดการมีส่วนร่วม, แรง จูงใจ, ช่องทาง
6. ภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ, เศรษฐกิจ, สังคมและวัฒนธรรม การเมือง, และประวัติศาสตร์



### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาบทบาทและประสิทธิภาพของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท
2. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร
3. ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วม และลักษณะการเกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท
4. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท รวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทขององค์กร รูปแบบและลักษณะการเกิดการมีส่วนร่วม และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท โดยแยกหน่วยในการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกชน (Individual) ได้แก่ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรและระดับกลุ่ม (Group) ได้แก่ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกร ในฐานะองค์การประสานในกระบวนการพัฒนาชนบทระดับเหนือขึ้นไป ในการศึกษาได้เลือกกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์แปลงยาว ตั้งอยู่ในตำบลแปลงยาว อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วยสมาชิก 199 คน ซึ่งอาศัยอยู่ในตำบลแปลงยาว 116 คน ตำบลวังเย็น 78 คน และตำบลหัวสำโรง 5 คน

### วิธีการศึกษา

การรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ

1. ข้อมูลได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เอกสารราชการ บทความ และผลงานวิจัยต่าง ๆ
2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสนาม ซึ่งเป็นข้อมูลจาก

#### 2.1 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation)

เช่น ในช่วงมีการประชุมของคณะกรรมการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกร หรือประชุมสมาชิก



2.2 การสัมภาษณ์ ซึ่งประกอบด้วยการสัมภาษณ์โดยมีแบบสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ผู้ที่อยู่ในข่ายของการสัมภาษณ์ ได้แก่

- ก. คณะกรรมการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกร ได้แก่ ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก และกรรมการ
- ข. หัวหน้าหน่วยเกษตรกรรม และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร
- ค. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร เช่น เจ้าหน้าที่ส่งเสริมเกษตรกร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ

กลุ่มตัวอย่าง มี 2 กลุ่ม คือ ผู้ดำเนินงาน และสมาชิก

1. การสุ่มตัวอย่างผู้ดำเนินงาน ใช้วิธี Purposive Sampling โดยสุ่มเฉพาะ
  - 1.1 คณะกรรมการดำเนินงานกลุ่มเกษตรกร
  - 1.2 หัวหน้าหน่วยเกษตรกรรม
2. การสุ่มตัวอย่างสมาชิกใช้วิธี Systematic Sampling เนื่องจากสมาชิกกระจายอยู่ในเขตหมู่บ้านต่าง ๆ ใน 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลแปลงยาว วังเย็นและหัวสำโรง ทั้งสิ้น 19 หมู่บ้าน ดังนั้น ในการสุ่มตัวอย่างจึงเลือกสุ่มจากหมู่บ้านที่มีสมาชิก 10 คนขึ้นไป โดยสุ่ม 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น ๆ

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2527 - กันยายน 2529 กล่าวคือ

1. ข้อมูลทั่วไป รวมทั้งการทำความคุ้นเคยกับชุมชน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2527
2. ข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างสมาชิก โดยใช้แบบสัมภาษณ์ เดือนเมษายน 2529 - กันยายน 2529

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำบลแปลงยาว	จำนวนสมาชิก	ตัวอย่าง
หมู่ที่ 1 บ้านบางบ่อ	13	6
หมู่ที่ 2 บ้านคลอง	10	5
หมู่ที่ 3 บ้านแปลงยาว	17	8
หมู่ที่ 5 บ้านตลาดบางบ่อ	24	12
หมู่ที่ 7 บ้านไม้แก้ว	21	10
หมู่ที่ 8 บ้านหนองครก	14	7
รวม	99	48

ตำบลวังเย็น	จำนวนสมาชิก	ตัวอย่าง
หมู่ที่ 3 บ้านหนองคิลาราม	12	6
หมู่ที่ 4 บ้านหนองปลิง	23	12
หมู่ที่ 5 บ้านคลองโรงเส้อย	16	8
รวม	51	26
รวมทั้งสิ้น	148	74

#### ตัวแปรในการศึกษา

##### ก. บทบาทของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาย่นบท

1. บทบาทในฐานะผู้ระบุความต้องการ (Identifier) หมายถึง ความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา จำแนกความต้องการและปัญหาเพื่อแสวงหาทางออก
2. บทบาทในฐานะผู้กระตุ้น (Agitator) หมายถึง การกระตุ้นเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย
3. บทบาทในฐานะผู้วางแผน (Formulator) หมายถึง การวางแผนเพื่อให้กิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนา

4. บทบาทในฐานะผู้ระดมทรัพยากร (Resource mobiliser) หมายถึง การระดมทรัพยากรอันเป็นปัจจัยภายในท้องถิ่นและภายนอกมาใช้ในการพัฒนา

5. บทบาทในฐานะผู้จัดองค์กร (Organiser) หมายถึง การจัดให้มีกิจกรรมดำเนินงานการพัฒนาต่าง ๆ

ข. ประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร ได้แก่

1. ขอบเขตการสนับสนุน หมายถึง การที่องค์กรสามารถควบคุมเข้ามาได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการสนับสนุนจากสมาชิกองค์กร

2. ความสามารถในการจัดองค์กร หมายถึง ความสามารถในการจัดกิจกรรมรวมทั้งดำเนินงาน และระดมทรัพยากร

3. ระดับความสัมพันธ์ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่องค์กรมีอยู่กับกลุ่มที่มีอำนาจการตัดสินใจ การบริหารการเมืองที่อยู่เหนือองค์กร

4. การสนับสนุนซึ่งกันและกัน หมายถึง การให้การสนับสนุนของสมาชิกและการทำกิจกรรมร่วมกัน

ค. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินบทบาทของกลุ่มเกษตรกร

1. ที่มาขององค์กร หมายถึง องค์กรเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนหรือเกิดจากรัฐ และนโยบายของรัฐภายนอก

2. สภาวะนโยบายของรัฐ หมายถึง นโยบายของรัฐทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในการพัฒนา รวมทั้งกระบวนการวางแผนที่มีผลกระทบต่อองค์กร เช่น นโยบายส่งเสริมการเกษตร

3. การตระหนักรู้ของชาวนา หมายถึง ระดับการแสดงออกของชาวนาเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง และการตระหนักในปัญหา

4. ระดับการเข้าถึงสื่อมวลชนของชาวนา หมายถึง ความสามารถที่จะเข้าถึงสื่อมวลชนและรับรู้ข่าวสาร การเปลี่ยนแปลงในสังคม รวมทั้งความสนใจที่จะรับรู้ข่าวสารนั้น

## ง. การมีส่วนร่วม

### 1. รูปแบบการมีส่วนร่วม

- 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- 1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### 2. ลักษณะการเกิดการมีส่วนร่วม

- 2.1 กำเนิดการมีส่วนร่วม เกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
- 2.2 แรงจูงใจในการมีส่วนร่วม สัมครใจหรือบังคับ
- 2.3 ช่องทางการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยตรง หรือโดยอ้อม, ปักแจกชน

หรือกลุ่ม, ทางการหรือไม่ทางการ

### 3. ภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

- 3.1 ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ สภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม และอื่น ๆ
- 3.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การใช้จ่ายทางการผลิตการตลาด  
อำนาจต่อรองและความสามารถในการจัดการ
- 3.3 ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์กับองค์กร -  
ภายนอก, ประสิทธิภาพในการสื่อสารทั้งภายในภายนอกองค์กร บทบาทผู้นำ และอื่น ๆ
- 3.4 ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ บทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
กับองค์กร, นโยบาย และแนวทางการส่งเสริมองค์กร, ความเป็นอิสระขององค์กรจากการ  
ควบคุมจากภายนอก และการยอมรับในการมีส่วนร่วมของฝ่ายปกครอง
- 3.5 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ประสบการณ์ที่ชนบทได้เกี่ยวข้องกับ  
รัฐในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในอดีต

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์และตีความข้อมูล ใช้วิธีพรรณนาเชิงสถิติ (Descriptive Statistics) สำหรับข้อมูลที่คะแนนอยู่ในรูปของสถิตินั้น เสนอในรูปของร้อยละ ตัวอย่างเช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน รายได้ ภาวะหนี้สิน เป็นต้น

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล จะใช้ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งข้อมูลจากเอกสาร รายงาน และผลการวิจัย มาวิเคราะห์โดยการตีความ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) และนำข้อมูลสถิติมาช่วยเสริม

### ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี มิได้มุ่งหวังที่จะนำไปอธิบายถึงกรณีอื่น ๆ ฉะนั้นผู้ศึกษาในลำดับต่อไปจึงอาจขยายขอบเขตการศึกษา เพื่ออธิบายในระดับกว้างยิ่งขึ้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อจะได้ทราบถึงบทบาท และประสิทธิภาพของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท
2. เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาชนบท
3. เพื่อนำผลในการศึกษาไปเป็นแนวทางในการวางแผนเพื่อส่งเสริม และพัฒนา กลุ่มเกษตรกรต่อไป

### นิยามศัพท์ในการศึกษา

1. กลุ่มเกษตรกร หมายถึง การรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กรของผู้ที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร ได้แก่ ทำนา ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
  1. เผยแพร่ความรู้วิชาการ
  2. การปรับปรุงสังคมเกษตรและพัฒนาสมาชิก
  3. การรวมกันซื้อปัจจัยการผลิตและรวมกันขายผลผลิต
  4. การจัดหาสินเชื่อบริการสมาชิก
  5. การรับบริการจากรัฐ

และเป็นองค์กรที่ฐานะเป็นนิติบุคคลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 ในปี พ.ศ. 2515

2. การพัฒนาชนบท หมายถึง การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยที่ภายในกระบวนการพัฒนานั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ เพื่อการกำหนดแนวทางของการพัฒนาตามความต้องการของตนเอง และกระบวนการดังกล่าวจะต้องพัฒนาความสามารถของประชาชนให้เกิดการพึ่งพาและดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชน กลุ่ม หรือชุมชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่ข้างนอก ได้พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการค้าเดินดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสัมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

4. บทบาทหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนา หมายถึง การที่กลุ่มเกษตรกรได้แสดงออกซึ่งพฤติกรรมหรือการกระทำ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกตามสถานการณ์และหน้าที่รับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกรที่มีต่อการพัฒนา

5. สมาชิกกลุ่มเกษตรกร หมายถึง บุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มีกิจกรรมหรือภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่กลุ่มเกษตรกรตั้งอยู่ และถือหุ้นในกลุ่มเกษตรกรอย่างน้อย 1 หุ้น

6. คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกร หมายถึง กลุ่มของสมาชิกกลุ่มเกษตรกรจำนวนไม่เกิน 5 คนที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มเกษตรกร ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เหนรัญญิก เลขานุการ กรรมการ มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทั้งปวง และเป็นผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ซึ่งในการดำเนินการนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และมติของที่ประชุมใหญ่เพื่อให้เกิดผลดีต่อกลุ่มเกษตรกร

7. หน่วยเกษตรกรรม หมายถึง หน่วยย่อยของกลุ่มเกษตรกรที่สมาชิกทุกคนต้องสังกัดหน่วยใดหน่วยหนึ่ง สั้ดตั้งขึ้นโดยสมาชิกที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง มีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยในการดำเนินกิจการบางอย่างของกลุ่มเกษตรกรให้บังเกิดผลดี