

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบทฤษฎีและแนวความคิด

2.1.1 ความหมายของการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบท หมายถึง การปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือยากจนที่อาศัยอยู่ในชนบท โดยอาศัยกระบวนการที่สามารถดำเนินไปได้ด้วยตนเอง กระบวนการดังกล่าวจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีดุลภาพในระยะยาวเพื่อสวัสดิการ (Welfare) และเพื่อการผลิต โดยการให้ประชาชนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเพื่อให้เกิดทักษะและความสามารถในการดำเนินการพัฒนา มีการประสานงานของสถาบันระดับท้องถิ่น (Local) ระดับภาค (Regional) และระดับชาติเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินไปได้ด้วยตนเอง การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้นจะต้องมีการกำหนดนโยบายระดับชาติ ระบบการบริหาร (Administrative System) และการดำเนินการของสถาบันต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (จักรกฤษณ์ นวนิธิผดุงการ, 2527 : 15)

2.1.2 แนวความคิดและทฤษฎี

ในการศึกษาครั้งนี้ได้วิเคราะห์ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางทฤษฎีวัฒนธรรมทางการเมือง ดังนี้

2.1.2.1 ความหมาย

วัฒนธรรม (Culture) ในความหมายสากล หมายถึง แบบอย่างของการดำรงชีวิตของชนหมู่ใดหมู่หนึ่ง ก่อนที่จะเป็นแบบอย่างขึ้นมาได้จะต้องมีการปฏิบัติคล้อยตามกันในกลุ่มคนจำนวนมากจะปฏิบัติตามกันไปทั้งกลุ่มและมีการปฏิบัติสืบต่อกันมา เป็นเวลานานจนปรากฏให้เห็นเป็นแบบอย่างชัดเจนแน่นอน แบบแผนความประพฤตินั้นจะกลายเป็น "วัฒนธรรม"

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) จึงเป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับความรู้สึก ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมที่บุคคลในสังคมต่าง ๆ มีต่อระบบการเมือง และต่อส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง

ที่มาของการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองก็มาจากแนวความคิดของนักวิชาการด้านการพัฒนาการเมืองที่มองเพิ่มเติมจากเดิม ซึ่งมองเพียงแค่ว่าระบบการเมืองใด ๆ จะมีความต่อเนื่องหรือมีเสถียรภาพเป็นเวลานานนั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบประชาธิปไตยที่เอามาใช้ หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดเสียก่อนแล้วการพัฒนาทางการเมืองจะเกิดขึ้นตามมา แต่ในภายหลังได้มีข้อถกเถียงกันว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจหรือรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่นำมาใช้จะไม่เพียงพอที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาการเมืองของสังคมนั้น Pye, Almond, Verba และ Powell จึงได้เสนอปัจจัยที่สำคัญอันหนึ่งคือ มองว่าสังคมใดจะมีพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น สังคมนั้นจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนที่สอดคล้องต้องกันด้วย

คำจำกัดความของวัฒนธรรมทางการเมือง ตามความคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาแล้วมีดังนี้

Verba มองว่าเป็นความเชื่อที่มีเหตุผล เป็นสัญลักษณ์และค่านิยมของสังคมนั้น ๆ

Pye มองว่าเป็นทั้งอุดมคติทางการเมือง ค่านิยมทางการเมือง ตลอดจนความเชื่อที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวสร้างความเป็นเอกภาพของสังคม

Almond และ Powell ให้ความหมายวัฒนธรรมทางการเมืองว่าเป็นแนวโน้มเชิงทางการเมือง (Political Orientation) 3 แบบ คือ

- ก. Cognitive เป็นความรู้และความเชื่อที่มีต่อระบบการเมือง และบุคคลที่มีบทบาททางการเมือง
- ข. Affective เป็นความรู้สึก (พึงพอใจ หรือไม่สนใจใฝ่ดี) ต่อระบบการเมือง
- ค. Evaluative เป็นการประเมินค่า ตัดสินและมีความเห็นต่อระบบการเมือง

ในแต่ละสังคมนั้นจะมีแนวโน้มเชิงทางการเมืองทั้ง 3 แบบ แตกต่างกันไป ซึ่ง Almond และ Verba ได้สรุปลักษณะแต่ละสังคมไว้ว่า

1. ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Parochial Political Culture) หมายถึงว่า บุคคลในสังคมนั้นไม่มีการรับรู้ ไม่เข้าใจ ไม่มีความเห็น ไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเลย ระบบการเมืองยังไม่มี การแบ่งแยกหน้าที่ แจ่มชัด (Differentiation) เช่น สังคมเผ่าในทวีปแอฟริกา
2. ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) หมายถึงว่า บุคคลในสังคมมีความโน้มเอียงในทางมีความรู้ความเข้าใจในระบบ การเมือง ยอมรับอำนาจรัฐและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ยังไม่สนใจที่จะเข้าร่วมทาง การเมืองหรือตัดสินใจ
3. ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Political Culture) หมายถึงว่า คนในสังคมนั้นมีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติและความเห็น ต่อระบบการเมืองที่ดีและเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อที่จะก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในสังคมด้วย

Almond ได้ใช้ลักษณะสังคมทั้ง 3 แบบ มาเป็นเกณฑ์วัดสภาพสังคม ตามแผนผังข้างล่างนี้

Participant	Participant	
Subject	Subject	Participant
Parochial	Parochial	Subject
		Parochial
Demoratic- Pre-industrial	Authoritarian- Transition	Democratic- Industrial

1. ในสังคมที่เรียกว่าประชาธิปไตยก่อนอุตสาหกรรม (Democratic-Pre-industrial Society) ส่วนใหญ่จะพบว่าบุคคลในสังคมส่วนมากมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิม ส่วนจำนวนบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมีน้อยมาก บางแห่งไม่มีเลย
2. ในสังคมที่เรียกว่าอำนาจนิยมช่วงต่อ (Authoritarian-Transition Society) ปริมาณบุคคลในสังคมที่มีวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมจะลดลง ทั้งนี้ เพราะบุคคลเริ่มมีการรับรู้อำนาจของบ้านเมือง กฎหมาย คำสั่งต่าง ๆ จึงทำให้ปริมาณบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามีมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เข้าร่วมมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังนั้น ปริมาณผู้ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมจึงยังคงมีน้อยหรืออาจไม่มีเลย

3. ในสังคมที่เรียกว่า ประชาธิปไตยอุตสาหกรรม (Democratic - Industrial Society) นั้น ปริมาณของผู้ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมมีน้อยมากหรืออาจไม่มีเหลืออยู่เลย จำนวนบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าก็ลดต่ำลงเช่นกัน ทั้งนี้เพราะบุคคลเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงสังคมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการเมืองการปกครอง เช่น การไปเลือกตั้ง การสังกัดพรรคการเมือง การจัดตั้งกลุ่มตามอาชีพต่าง ๆ จึงทำให้อัตราส่วนของบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพิ่มสูงขึ้นมาก

อย่างไรก็ตาม หากดูจากสภาพความเป็นจริงแล้ว การแบ่งสังคมออกเป็น 3 แบบ โดยกำหนดตามตัวว่าในสังคมแต่ละแบบประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดมากที่สุดนั้น ยังมีข้อถกเถียงถึงความถูกต้องอยู่บ้าง เพราะในสังคมหนึ่ง อาจมีวัฒนธรรมทางการเมืองหลายแบบผสมผสานกันก็ได้จึงมิใช่มีเพียงอย่างเดียว ถ้าพิจารณาในแง่นี้จะพบว่า การผสมผสานวัฒนธรรมทางการเมืองอาจออกมาได้ 3 แบบ คือ

1. แบบดั้งเดิมผสมไพร่ฟ้า (Parochial-Subject-Political Culture) มีลักษณะที่ประชาชนหลุดพ้นออกมาจากความคิดดั้งเดิม เรื่องความเป็นใหญ่ของหัวหน้าเผ่าหันมายอมรับและเชื่อฟังกฎหมาย หรือกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐบาลกลางแทน แต่ก็ยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนัก

2. แบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม (Subject-Participant-Political Culture) มีลักษณะที่ประชาชนบางกลุ่มเริ่มสนใจต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ประชาชนบางส่วนยังคงนิ่งเฉย ไม่สนใจ ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ลักษณะผสมของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบที่ 2 นี้ จัดว่าทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคง ยกตัวอย่างเช่น ในสังคมไทย การที่คนบางส่วนยังมีทัศนคติแบบนิยมอำนาจอยู่ มีผลให้พวกเขาไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ เมื่อฝ่ายทหารเข้ามายึดอำนาจล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะบทบาทของผู้แทนราษฎรในสายตาหรือความคิดเห็นของประชาชนเป็นผู้ที่นำความยุ่งยากวุ่นวายทางการเมืองมาให้ ประชาชนจึงยึดถือค่านิยมดั้งเดิมที่ต้องการผู้นำที่เด็ดขาดเข้มแข็งมาแก้ไขปัญหาทั้งปวงที่กำลังเกิดขึ้น

3. **แบบดั้งเดิมผสมการมีส่วนร่วม** (Parochial-Participant Political Culture) มีลักษณะที่ประชาชนยังคงมีความจงรักภักดีต่อกลุ่มของตนเป็นสำคัญ ดังนั้น แม้ว่าพวกเขาจะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ก็จะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ แม้จะมีความสำนึกทางการเมืองสูง แต่ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ก็สูงด้วย ตัวอย่างเช่น สภาสังคมภายในของพม่า มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งมีชนหลายเชื้อชาติอาศัยอยู่ แม้ว่าพวกเขาเหล่านี้จะสนใจเข้ามามีบทบาททางการเมือง แต่จุดประสงค์ที่แอบแฝงอยู่ก็คือ ความต้องการมีตัวแทนของตนในคณะผู้ปกครองเพื่อเป็นปากเสียงและรักษาผลประโยชน์ให้กับเผ่าพันธุ์ของตน

2.1.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทย

ชัยสิทธิ์ สันสมบุรณ์ทอง ได้กล่าวถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวไทยส่วนใหญ่ไว้ว่า

1. ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักเหตุผล
2. ยกย่องผู้ที่มีความรู้และได้รับการศึกษาสูง (Degreeism)
3. เคารพและคล้อยตามผู้มีวัยวุฒิสูง โดยเฉพาะในวงราชการจะปรากฏชัด
4. เป็นทาสเงินหรือวัตถุนิยม ปรากฏให้เห็นในการจ่อราชฎ์บังหลวงในวงราชการ หรือแม้แต่การซื้อเสียงในระหว่างเลือกตั้ง
5. รักความเป็นอิสระ แบบตัวใครตัวมัน เอาตัวรอดโดยขาดความร่วมมืออย่างจริงจังในการทำงานเป็นคณะ
6. นิยมอำนาจมากกว่าความเสมอภาคกัน มีความคิดแบบศักดินาคั่งอยู่ทำให้เชื่อเรื่องบุญวาสนา กรรมเก่าว่าเป็นตัวกำหนดการมีอำนาจวาสนาในชีวิตปัจจุบัน
7. เชื่อโชคลางไสยศาสตร์และหัวโบราณ
8. นิยมการเล่นพรรคเล่นพวก (Patronage System) เช่น การฝากเข้าทำงาน

9. เจื้อยชาต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตัวอย่างเช่น การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
(ชัยสิทธิ์ ลินสมบูรณ์ทอง "วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับระบบสังคมนิยม", วัฒนธรรมทางการเมืองไทย, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิระไกรศิริ (บก.) (กทม.) : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) หน้า 174-180)

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2527) และประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2533) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งสรุปได้ว่าอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น คือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบทยังมีฐานะยากจนมากและขาดปัจจัยในการผลิตคือ ที่ดิน และทุน การรวมตัวเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนายังเป็นไปได้ยาก เพราะต้องดิ้นรนหาหาเลี้ยงชีพ ดังนั้น จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเสียใหม่

2.2.2 ชุติพร วิมุกตานนท์ กลุ่มท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษา, บ้านห้วยเม็ง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยศิลปากร 2532 ซึ่งจากผลการศึกษาสรุปได้ว่า

- (1) ระบบราชการเป็นกลไกใหญ่ในการพัฒนา ความสำเร็จของกลยุทธ์การพัฒนาจึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องอาศัยระบบราชการและวัฒนธรรมภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวยนอกเหนือนโยบาย กลวิธี และระบบการดำเนินงานแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนยังขึ้นอยู่กับตัวประชาชนหรือชุมชนของเขาด้วย

- (2) บทบาทจากหน่วยงานพัฒนาภายนอก ควรสนับสนุนกลุ่มท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วให้มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยให้คงความเป็นเอกภาพของกลุ่มไว้คือให้สามารถพึ่งตนเองและทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งแนวความคิดและการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองในที่สุด

2.2.3 เดช กาญจนางกูร รายงานการวิจัยการพัฒนาชนบทภาคเหนือของประเทศไทย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2527 ซึ่งสรุปได้ว่า

- (1) หมู่บ้านใดมีหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเอกชน เข้าไปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาที่มีความถี่สูง หมู่บ้านนั้นจะมีศักยภาพในการพัฒนาสูงกว่าหมู่บ้านที่ได้รับความช่วยเหลือต่ำกว่า
- (2) หัวหน้าครัวเรือนในหมู่บ้านยากจน มีความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ เข้าไปช่วยเหลือในการพัฒนาหมู่บ้านของตนน้อยมาก
- (3) หัวหน้าครัวเรือนมีความคิดที่จะขอรับการช่วยเหลืออย่างมากจากทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดสร้างถาวรวัตถุที่เป็นบริการสาธารณะ (Infrastructures) ต่าง ๆ เพราะคิดว่าเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญในระยะเวลาอันสั้น

2.2.4 ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง ชนบทไทย : การผันแปรในอนาคต ภายหลังการพัฒนา เอกสารสรุปเสนอ วปอ., 2532 สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นและหน่วยการบริหารงานพัฒนาระดับชาวบ้านควรให้ความรู้แก่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทที่สำคัญต่อการควบคุมการบริหาร มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของระบบราชการแต่ฝ่ายเดียว สำหรับองค์กรระดับตำบล หมู่บ้าน จำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างองค์กรเหล่านี้ให้พร้อมสำหรับการพัฒนาตนเอง ต้องปรับเปลี่ยน

การบริหารชนบทจากราชการส่วนกลางมาเป็นการบริหารโดยประชาชนในระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านไปสู่ความมั่นคงของชาติโดยรวม

- 2.2.5 ชานชัย จีรวรรณกิจ การปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมไทยของชาวลัวะในภาคเหนือของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนสังคม) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529 ซึ่งสรุปได้ว่าลักษณะเศรษฐกิจสังคม การเมือง การปกครองของชาวลัวะไม่เป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมไทย และระดับการปรับตัวนั้นขึ้นอยู่กับการยึดมั่นในวัฒนธรรมเดิมของตน