

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง

Klaus Knorr อธิบายไว้ในปี 1973 ว่า ความมั่นคงแห่งชาติ นั้น ถือเป็นคำย่อของความมั่นคงแห่งชาติทางทหาร และคำนี้บ่งบอกถึงสาขาวิชา (Field of Study) ที่ว่าด้วยการเสริมสร้างกำลังทางทหารของชาติ และการใช้กำลังดังกล่าวในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นสำคัญ (Klaus Knorr , อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวนิชและกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 2535 : 5)

อย่างไรก็ดี ในขณะที่โลกตะวันตกที่พัฒนาแล้วมองแหล่งคุกคามความมั่นคงว่า มาจากภายนอก (เป็นการคุกคามทางทหาร) แต่ประเทศที่ด้อยพัฒนาก็มองปัญหาความมั่นคงแตกต่างกันคือ มองปัญหาความมั่นคงแห่งชาติว่ามีต้นตอสำคัญอยู่ภายในประเทศ และเป็นภัยที่มีมิติทั้งด้านการทหาร สังคม เศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กันไปและมักให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่า หรือมากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก ผู้นำของประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่จะให้ ความสำคัญที่สุดกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก การพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยสร้างฐานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางการบริหาร การคลัง การอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพของกำลังอำนาจของรัฐอันจะช่วยเสริมสร้างเอกราชและอธิปไตย (กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา และสุชุมพันธ์ บริพัทธ์, อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวนิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2535 : 6) และประการที่สอง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมอันเกิดจากความแตกต่างกันระหว่างชนชั้น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ภูมิภาค และอุดมการณ์ ทั้งนี้ เพราะความขัดแย้งดังกล่าว อาจมีผลคุกคามความอยู่รอดของชาติ หรือของรัฐบาล

ดังนั้น คำจำกัดความของคำว่า ความมั่นคงของชาติ จึงเปลี่ยนแปลงไปโดยรวมเอาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ เข้าไว้ในส่วนที่สำคัญด้วย

สิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึงสภาพโดยทั่วไปของระบบนิเวศน์ (Eco-system) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ด้าน ใหญ่ ๆ คือ

1. ป่าไม้
2. พื้นที่ราบ
3. ชายฝั่งทะเลและแหล่งน้ำ
4. อากาศ

การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม (Environmental Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในสภาพของระบบนิเวศน์ ซึ่งแต่ละด้านมีผลกระทบซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลง นี้ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทั้งด้านปริมาณ และคุณลักษณะ ซึ่งกรณีที่เป็นความเสื่อมโทรม (Degradation) ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านนิเวศน์ สังคม เศรษฐกิจและการเมือง

ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Conflict) หมายถึง ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งมีที่มาจากการเข้าถึง (Access) การเป็นเจ้าของ หรือ ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าว โดย เฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอยู่แล้ว

ดังนั้นแนวคิดในเรื่องของสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง จึงเป็นเรื่องของความขัดแย้ง (Conflict) ที่เกิดจากการแย่งชิง และการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งในสถานะของการมีทรัพยากรที่จำกัดขาดแคลน และมีสภาพเสื่อมโทรมลง เป็นสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนด้วยกัน (ช็อนันต์ สมุทรวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2535 : 12-13)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ความหมายของคำว่า “นโยบาย” และ “นโยบายสาธารณะ” Lasswell และ Kaplan ให้ความหมายของคำว่า นโยบาย ไว้ว่า หมายถึงแผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมายคุณค่า (Values) และการปฏิบัติต่าง ๆ (Power and Society ,1970 :71)

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบาย ไว้ว่าเป็น แนวการดำเนินการ (Course of Action) ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้ หลาย ๆ ทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาถือปฏิบัติ (อ้างใน สว่างวิทย์ สุทธหลวง ,2538)

Thomas R. Dye ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ (Understanding Public Policy, 1972 :1)

Ira Sharkansky ให้ความหมายว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เช่นการบริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคล หรือธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ (Policy Analysis in Political Science , 1970)

David Easton ได้ให้ความหมายที่คล้ายกันว่า หมายถึง การจัดสรร หรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม (The Political System , 1953 : 129)

และ James E. Anderson กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาโดยบุคคล คณะบุคคลเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (Public Policy - Making ,1975 :3)

ดังนั้น หากกล่าวโดยสรุปก็อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง ในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือหมายถึง แผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นมาประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และปฏิบัติต่างๆ(จุมพล หนีมพานิช , 2529 : 566)

อย่างไรก็ตามหากพิจารณา ความหมายของ นโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่า มีจุดมุ่งหมายอยู่ภายใต้พื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล

2. เป็นเรื่องของโครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อบรรจุในสิ่งดังกล่าว (ทินพันธุ์ นาคะตะ, นโยบายการพัฒนาและวิชาการ , 2516 : 101 - 129)

2.2.1 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

James E. Anderson ได้กล่าวถึงสาระหรือองค์ประกอบของ นโยบายสาธารณะ ว่ามีดังนี้ (James E. Anderson , 1975 : 3 - 4)

1. จะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป้าหมาย ดังกล่าว กำหนดขึ้นมา เพื่อมุ่งตอบสนอง แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
2. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ เพราะเป็นกิจกรรมหรือหน้าที่ของ รัฐบาล
4. เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
5. เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย คือเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบาย ออก มาแล้วประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

2.2.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

1. ขั้นตอนตัวของนโยบาย โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อน ปัญหาที่จะกลายมาเป็น นโยบายสาธารณะอาจมาจากความต้องการของสมาชิกในชุมชนทางการเมือง หรืออาจมาจากรัฐบาลก็ได้
2. ขั้นตอนเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเสนอ และเกี่ยวกับการพิจารณาผู้มีส่วนในการเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย
3. ขั้นตอนกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตัดสินใจนโยบายที่จะมีการให้การยอมรับหรือให้ความเห็นชอบ แก้ไข หรือปฏิเสธทางเลือกนโยบายที่เสนอมานี้ ก็จะมีข้อเสนอ นโยบาย บางข้อเสนอที่ เสนอขึ้นมาได้รับการยอมรับ บางข้อเสนอได้รับการปฏิเสธ บางข้อเสนออาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม

4. ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ หลังการตัดสินใจกำหนดนโยบายแล้ว ก็จะได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยองค์การหรือตัวแทนของฝ่ายบริหาร ได้แก่ บรรดาข้าราชการต่างๆ

5. ขั้นประเมินผลนโยบาย เป็นกระบวนการขั้นตอนสุดท้ายของ การกำหนดนโยบายขั้นนี้ โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับ การคาดการณ์ การวัดประเมินผลนโยบายที่ได้รวมเอาการคาดการณ์ การวัดประเมินสาระของนโยบาย การนำเอานโยบายไปปฏิบัติและผลของการ นำเอานโยบายไปปฏิบัติ (จุมพล หนิมพานิช, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529: 607-621)

กล่าวโดยสรุปการกำหนดนโยบายในระบอบประชาธิปไตยเป็น กระบวนการอันต่อเนื่องมาจากบุคคลสองฝ่าย คือจากประชาชนขึ้นไปเป็นเรื่องของปัญหา หรือความ ต้องการและจากเบื้องบนลงมาเป็นเรื่องของนโยบายที่เป็นไปได้ประชาชนทั่วไป แม้จะมีอิทธิพล ต่อการกำหนดนโยบายน้อย แต่สำหรับคนที่ชวนขวยจริง ๆ และพอมีความ รู้ความสามารถอยู่บ้าง ก็อาจมีอิทธิพลต่อกระบวนการ ดังกล่าวได้มาก ผู้มีบทบาทในการ กำหนดนโยบายที่แท้จริง ก็คือผู้ที่รับผิดชอบในการนี้โดยตรง รวมทั้งนักวิชาการ นักปราชญ์ และนักหนังสือพิมพ์ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ย่อมจะมีส่วนหนึ่งที่ทำ หน้าที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย สิ่งนี้ นับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจ ต่อรอง ของกลุ่มต่าง ๆ ชักจูงให้อีก ฝ่ายหนึ่งคล้อยตามและยอมรับคุณค่าแห่งนโยบายของ ฝ่ายตน (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2525 : 142)

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

พิทยา บวรวัฒนา กล่าวถึง **Implementation** ว่าสิ่งที่ทำคือ Organizing, Bureaucracies, Providing Payment or Service, Living Taxes ซึ่งหมายถึง การจัดเตรียม ระบบราชการตัวองค์กรของหน่วยงานที่รับผิดชอบ นำเอานโยบายไปปฏิบัติ อาจจะมี ลักษณะออกมาในรูปของการจ่ายเงิน หรือให้บริการบางสิ่งบางอย่าง หรือในรูปของการจัด เก็บภาษี (2535 : 75)

Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ได้ให้ความหมายของคำว่า Policy Implementation ว่า หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชน ซึ่งมีผลเป็นการ

ส่งเสริมหรือขัดขวางความพยายามของรัฐ ในการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย บางประการที่ ถูก กำหนดไว้แล้วล่วงหน้า (อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์, 2535 : 76-87)

นอกจากนี้ Van Meter และ Van Horn พูดถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องพิจารณาใน การนำนโยบายไปปฏิบัติ 8 ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยแรก ต้องดูที่ตัวนโยบาย หมายถึง ทรัพยากรทั้งหมดและหมายรวมถึง สิ่งที่เรียกว่า มาตรฐาน (Standard) ทุกนโยบายต้องมีมาตรฐาน เมื่อออกมาแล้ว ผู้นำนโยบาย ไป ปฏิบัติจะต้องมีหน้าที่อะไรบ้างเพื่อให้ นโยบายนั้นเกิดสัมฤทธิ์ผลลักษณะมาตรฐานของ นโยบาย บางครั้งก็ชัดเจน บางครั้งคลุมเครือ

ปัจจัยที่ 2 เรียกว่า Communication หมายถึง การติดต่อระหว่างผู้กำหนด นโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานของนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะ อาจทำให้ นโยบายที่ส่งลงไปไม่ชัดเจน ได้

ปัจจัยที่ 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้ ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงอยู่เสมอ ว่า นโยบายนั้นมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น แรง จูงใจ ประเพณี หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นต้น

ปัจจัยที่ 4 เป็นเรื่องของตัวหน่วยงานที่มีหน้าที่นำเอานโยบาย ไปปฏิบัติตลอด จนความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

ปัจจัยที่ 5 เป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ

ปัจจัยที่ 6 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน นั้น ๆ

ปัจจัยที่ 7 เป็นเรื่องความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ว่า เห็นด้วยหรือไม่ ขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือความเชื่ออื่น ๆ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในการ กำหนด ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของนโยบาย

ปัจจัยที่ 8 เป็นขั้นตอนของการปฏิบัติจริง ๆ การปฏิบัติตามที่นโยบาย กำหนดมา หากไม่เห็นด้วย ก็จะเป็นการปฏิบัติแบบฝืนใจทำและจะไม่มีความสุข

2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การประเมินผลและนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เมื่อแรกกำหนดนโยบายอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เลย อาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่นำไปสู่ปัญหาของประเทศในด้านอื่น หรืออาจก่อให้เกิดผลในทางที่ดีที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อน ผลของนโยบายทั้งผลทางตรง ทางอ้อม ผลในระยะสั้นหรือระยะยาวล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในอนาคตต่อไป (สุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 122)

James E. Anderson ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการณ์ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้นอย่างน้อยที่สุดผู้ประเมินต้องทราบในประเด็นต่อไปนี้คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายกำหนดไว้ได้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร (Public Policy Making, 1975, อ้างใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2533: 123 - 124)

Charles O. Jones ชี้ว่าการประเมินทางนโยบายเป็นการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดให้กับผลกระทบบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคมที่เป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข การกระทำดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกระบบการเมือง เป็นเสมือนเครื่อง มือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจสอบและประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเองนั่นเอง (An Introduction to the Study of Public Policy, 1970, อ้างใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 124)

อุทัย เลาหวิเชียร ได้แสดงความเห็นเรื่องการประเมินผลนโยบายว่า เหตุผลที่มีการประเมินผลนโยบายนั้น เพื่อที่จะทราบว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเช่นไร เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จะได้มีการปรับโครงการเพื่อแก้ไขโครงการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบว่าโครงการนั้นควรจะดำเนินการต่อไปหรือหยุดชะงัก (อุทัย เลาหวิเชียร, 2507 : 345)

จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายนั้นไว้ค่อนข้างหลากหลาย แต่หัวใจของความหมายที่แต่ละคนนิยามนั้น พอจะกล่าวได้ว่าคล้ายกันอย่างน้อยที่สุดประเด็นหนึ่ง นั่นคือการประเมินผลเกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 125)

2.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Theory)

อकिन รพีพัฒน์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “ให้ประชาชนเป็นผู้ที่นำทุกอย่าง ไม่ใช่เรากำหนดไปแล้วทำให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนคิดขึ้นมา” (2527 : 320) โดยได้กำหนดช่วงจังหวะของการมีส่วนร่วมและแบ่งระยะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ (2527 : 107-111)

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนาแก้ไข
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมพัฒนา

Andrew Pearse และ Mathais Stiefel ได้กล่าวถึง ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง “การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็น ผู้อยู่นอก ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากร และสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะสังคม ที่เป็นอยู่” (1979 : 4 - 8)

John Cohen และ Norman Uphoff ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออก เป็น 4 ชนิด คือ

1.การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย
ขั้น ตอน 3 ขั้นตอน คือ

1.1 ริเริ่มตัดสินใจ

1.2 ดำเนินการตัดสินใจ

1.3 ตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็ผลประ-
โยชน์ ด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนตัว

4.การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา (Development)

Gerhard and Theodore Geiger ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า “การพัฒนาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผลิตผลออกมาในรูปแบบที่อาจอธิบายหรือวัดได้ด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์” (Gerhard and Theodore Geiger , 1962 : 49)

ทิตยา สุวรรณะชญ อธิบายว่า “การพัฒนาหมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญได้เลือกสรรแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้คนในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนี้จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่ละยุคสมัย (ทิตยา สุวรรณะชญ, 2522 : 354)

ดร.สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ให้ความหมายไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า ทั้งนี้จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนา (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2526 : 5)

2.4.1 จุดมุ่งหมายของการพัฒนา

การพัฒนามีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ (Deris A. Gonlet, อ้างใน ไชยวัฒน์ รุ่งเรืองศรี, 2527 : 8 - 9)

1. การพัฒนาเป็นการจัดหาสิ่งของหรือปัจจัยต่าง ๆ ให้มีมากขึ้นและดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจะทำให้คนในสังคมมีสิ่งของเครื่องใช้ อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตมากขึ้น

2. การพัฒนาเป็นการสร้าง หรือปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตในทาง วัตถุประสงค์ ให้เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นอย่างมีศักดิ์ศรี

3. การพัฒนาเป็นการทำให้มนุษย์ มีความคิดอิสระหรือหลุดพ้นจาก สิ่ง ขวางกั้นต่าง ๆ อาทิเช่น หลุดจากความไม่รู้ หลุดจากการตกเป็นทาสของบุคคลอื่น หลุด พ้นจาก ค่านิยม หรือความคิด ความเชื่อต่าง ๆ ที่มั่งงายไร้เหตุผล และหลุดพ้นจากภัย ธรรมชาติหรือรู้จัก คิดแก้ปัญหาจนสามารถเอาชนะหรือควบคุมธรรมชาติได้

2.4.2 องค์ประกอบของการพัฒนา

ดร.ดิเรก ฤกษ์หรรษา ได้แยกองค์ประกอบของการพัฒนาไว้ดังนี้ (ดิเรก ฤกษ์ หรรษา , 2527 : 10)

1. กระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของ บุคคล ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม
2. มุ่งให้เกิดความเสมอภาค(Equity)ในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจและ สังคม
3. สร้างให้เกิดการกระจายอย่างทั่วถึงให้เกิดขึ้นใหม่ (Redistribution) ทั้ง ใน เรื่องรายได้ของคนในชุมชน ให้มีช่องว่างแตกต่างกันน้อยที่สุด รวมทั้งการกระจาย บริการที่รัฐพึงจะให้แก่ประชาชน ไปสู่ชนบทให้มากและใกล้เคียงกับในเมืองยิ่งขึ้น

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย

ความหมายของคำว่า “ชนกลุ่มน้อย” (Minority) กองการข่าว สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กลุ่มชนที่มีประวัติความเป็นมา ภาษา เชื้อชาติ ศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณี ที่เหมือนกัน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากชนกลุ่ม ใหญ่ภายใน ประเทศ

ส่วน พจนานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความ หมายไว้ว่า หมายถึงกลุ่มคนซึ่งกำหนดโดยขนาดหรือส่วนของประชากรว่ามีจำนวนน้อยกว่า ประชากรส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นกลุ่มย่อยซึ่งมีแบบของวัฒนธรรมย่อยอยู่ภายในสังคมใหญ่ ชนกลุ่มน้อย ในสังคมต่าง ๆ มีเอกลักษณ์หรือพันธผูกพันกันด้วย เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือ ลักษณะอื่นๆ ทางวัฒนธรรมที่เห็นได้ชัดเจนว่าต่างไปจากชนส่วนใหญ่ของสังคม

ลักษณะการเกิดของชนกลุ่มน้อย ตามที่กองการข่าวจำแนกไว้มีที่มาดังนี้

1. เกิดจากการผนวกดินแดน หลายประเทศได้ขยายดินแดนของตนไปด้วยวิธีการต่างๆ เช่น

1.1 การทำสงคราม ในสมัยโบราณ พระเจ้าซาร์ของรัสเซีย ได้แผ่พระราชอำนาจด้วยการทำสงครามชนะชนชาติต่าง ๆ จึงผนวกเอาดินแดนของชนชาติเหล่านั้นมาไว้ในราชอาณาจักร จึงทำให้ในปัจจุบันมีชนชาติส่วนน้อยหลายสิบชาติในโซเวียต

1.2 การซื้อดินแดน สหรัฐอเมริกาได้ซื้อดินแดนอลาสกามาจากกรีตเซีย ในปี 2410 ดินแดน ดังกล่าวมีชาวเอสกีโมติดมาด้วย

1.3 การทำสนธิสัญญา การทำสนธิสัญญาในเรื่องเส้นเขตแดน ทำให้ประเทศบางประเทศได้ดินแดนเพิ่มเติม พร้อมทั้งชนชาติของเจ้าของดินแดนเดิมมาด้วย กลายเป็นชน กลุ่มน้อยของประเทศที่ได้ดินแดนเพิ่มเติม

2. เกิดจากการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นเป็นที่มาของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ สาเหตุของการย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง มีทั้งปัจจัยผลัก (push factors) และปัจจัยดึง (pull factors)

ปัจจัยผลัก ได้แก่ การสู้รบที่เกิดขึ้น การกดขี่ข่มเหง ความยากลำบากทางเศรษฐกิจ เกิดขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้พลเมืองของประเทศที่มีปัญหาพากันหลบหนีไปอาศัยอยู่ในประเทศข้างเคียง ทำให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยขึ้น

ปัจจัยดึง ได้แก่ การที่บางประเทศมีสภาพเศรษฐกิจดี มีความเจริญก้าวหน้า ทำให้ชนชาติอื่นปรารถนาจะอพยพเข้าไปอยู่อาศัย และบางครั้งประเทศที่เศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรือง ก็ต้องการแรงงานจากประเทศอื่น หรือต้องการรับชนชาติอื่นไปตั้งถิ่นฐานตามหลักมนุษยธรรม ปัจจัยเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ชนชาติหนึ่งเดินทางเข้าไปอยู่อาศัยยังประเทศอื่น

3. เกิดจากการตกเป็นอาณานิคม ในสมัยที่ประเทศตะวันตกพากันแสวงหาอาณานิคม ทำให้ได้ดินแดนของชนชาติอื่นมาไว้ในครอบครอง ต่อมาเมื่อพลเมืองของประเทศเจ้าของอาณานิคมพากันอพยพเข้าไปอยู่ในดินแดนอาณานิคมมากขึ้น ชนชาติที่เคยมาอาศัยอยู่ดั้งเดิมมีจำนวนน้อยกว่า จึงกลายเป็นชนกลุ่มน้อย เช่น พวกอบอริจินในออสเตรเลีย และพวกเมารีในนิวซีแลนด์ เป็นต้น

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นพคุณ สุวรรณฤทธิ์ ได้ศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง โดยศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชาวเขาตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการพัฒนาชาวเขาของรัฐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลของนโยบายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ในมุมมองของรัฐและทัศนะของผู้นำชาวเขา ซึ่งให้เห็นถึงโดยทั่วไปชาวเขารับรู้ในความเป็นคนไทยและให้ความเคารพสถาบันสำคัญของชาติ แต่ยังคงระบบจารีตประเพณีและวิถีชีวิตที่ยึดถือปฏิบัติกันมา ในทางเศรษฐกิจความพยายามส่งเสริมของรัฐยังไม่บรรลุผลสำเร็จมากนัก เพราะชาวเขาไม่ตอบสนองเทคโนโลยีที่รัฐเข้าไปส่งเสริมเท่าที่ควร ส่วนในทางการเมืองชาวเขายอมรับความเป็นผู้นำ และผู้นำสามารถทำหน้าที่ประสานระหว่างรัฐกับชาวบ้านได้ โดยสรุปชาวเขายังมีทัศนคติที่ดีต่อ รัฐ และการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีส่วนร่วมทางการเมือง

พันตำรวจโท พงษ์ศักดิ์ สว่างผล ศึกษาโครงการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดในโครงการพัฒนาออยตุง โดยศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการศึกษาเสพติดของชาวไทย ภูเขา ความสำเร็จของนโยบายการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พบว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดจริงจัง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องกระทำควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ นอกจากนี้ปัจจัยที่มีผลอย่างมากต่อการติดยาเสพติดก็คือ สภาพสิ่งแวดล้อม และความเชื่อในจารีตประเพณีของชุมชน ชนบท

มงคล สุกใส ได้ศึกษาการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยศึกษาเฉพาะกรณี กิ่งอำเภอบ้านหลวง จังหวัดน่าน พบว่า ประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ดี สำหรับข้อคำถามเชิงบวก และมีทัศนคติไม่ดี สำหรับข้อคำถามเชิงลบ และส่วนใหญ่มีบทบาทในการอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้มาก ทั้งนี้การที่มีทัศนคติที่ดีกับการมีบทบาทไม่ได้มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีบทบาทน้อย ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อทั้งบทบาทของประชาชนทั่วไป และผู้นำชุมชนในการอนุรักษ์ป่าไม้

ธวัช เบนจาทิกุล ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของ ชาวเขาในการพัฒนา โดยศึกษาหมู่บ้านชาวเขาที่ชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่าง ของ จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี 2527 พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชนประกอบด้วย ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และด้านจิตวิทยา สังคม

นพพร ต้อนรับ ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงาน โครงการพัฒนาที่สูง โดยศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบ ว่า ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูง บทบาทสำคัญอยู่ที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน และ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่าประชาชนที่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบต่อการดำเนินงาน โครงการ โดยตรง และยังเป็นเป้าหมายของผลสำเร็จของโครงการ รูปแบบของโครงการมุ่งให้ ประชาชนอยู่ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรง มีผลให้ประชาชนมีทัศนคติในเชิงลบ ต่อ โครงการอย่างมาก ทำให้ การดำเนินงานโครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ม.ล. พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์ และคณะ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาเชิงสังคมวิทยา และวัฒนธรรมถึง ผลกระทบของโครงการพัฒนาทางสังคมที่มีผลต่อสตรีและเด็กชาวเขา พบ ว่าการมีส่วนร่วมของชาวเขาในโครงการพัฒนาของรัฐบาล จะมีมากขึ้นขึ้นอยู่กับความ สามารถ ของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ จะสามารถชักจูง ชี้นำให้ชาวเขาได้เห็นประโยชน์และ คล้อยตามต่อ การส่งเสริมและให้ความร่วมมือในที่สุด นอกจากนี้หัวหน้าครัวเรือนจะเป็นผู้ ให้ความร่วมมือ มากที่สุดในโครงการพัฒนาต่าง ๆ

สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว ได้ศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของชาวเขาในภาค เหนือของประเทศ โดยศึกษาเฉพาะกรณีของการเลือกตั้ง พบว่า ชาวเขาส่วนใหญ่มีความ สนใจและมีความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองไทย ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ขณะ เดียวกันส่วนใหญ่มีความภูมิใจที่ได้รับสัญชาติไทยและมีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใน เรื่องการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชาวเขาไปใช้สิทธิในอัตราค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี ยิ่งกว่าความสนใจหรือความสำนึกทางการเมืองอย่างแท้จริง

จากผลของการศึกษาดังกล่าว ทำให้ทราบถึงผลกระทบของนโยบายการพัฒนาชุมชน บนพื้นที่ราบสูง และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการพัฒนาซึ่งทำให้ในส่วนของโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน ก็มีประเด็น นำศึกษาถึงลักษณะของโครงการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากอยู่ในขณะนี้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ดังกล่าวอย่างไร และในส่วนของทัศนคติของชาวเขาที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ชาวเขามีทัศนคติอย่างไรต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University