

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศโดยเน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในจำนวนหลายๆ ประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาตามแบบอย่างของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก จะเห็นได้จากการที่ประเทศไทย ได้เริ่มใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศคือ การพัฒนาเศรษฐกิจโดยดึงทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ ซึ่งผลของการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว นับว่าประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจพอสมควร แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมนับประการ ซึ่งล้วนแต่ทำให้คุณภาพชีวิตและสังคมเสื่อมลงเป็นลำดับ ปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน ทรัพยากรเสื่อมโทรม เกิดสังคมวิคตอเรียมากขึ้น และกำลังเกิดปัญหาคนตกงานเมื่อปรากฏภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างเห็นได้ชัด

แนวความคิดที่ให้ความสำคัญทางด้านการพัฒนาสังคมและจิตใจนอกจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจได้เริ่มก่อตัวขึ้นหลังจากพบว่า การพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล การพัฒนาที่เน้นด้านเศรษฐกิจมากเกินไป ทำให้ชีวิตและสังคมของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังคือ เกิดภาวะความยากจน การว่างงานและความไม่เสมอภาคทางสังคมเกิดขึ้นทั่วโลก ดังนั้นการพัฒนาในระยะหลังจึงเริ่มให้ความสนใจกับการพัฒนาแบบองค์รวม โดยได้ให้ความสนใจกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม นอกเหนือจากการวัดระดับการพัฒนา โดยใช้ความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นตัววัด

แนวคิดเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมเริ่มเกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1970 ในประเทศตะวันตก การรับรู้แนวคิดต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่การรับรู้ที่มีร่วมกันคือ ความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมหนึ่งๆ ไม่ควรถูกมองในแง่เศรษฐกิจเท่านั้น แง่มุมอื่นที่ควรพัฒนาร่วมคือ ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย ตลอดจนความสัมพันธ์ทางสังคมของสมาชิกในสังคมนั้นๆ และในระยะต่อมาคือในช่วงทศวรรษ 1990 มีจุดเน้นการพัฒนาที่ การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มได้รับการวิพากษ์กันอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 และปรากฏชัดเมื่อสภาพพัฒนาเศรษฐกิจ (ชื่อเมื่อแรกตั้ง) เริ่มนำความคิดเรื่องการพัฒนามาใช้ ซึ่งจุดเน้นอยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจ จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2519 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงได้เริ่มใช้คำว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” มิติทางสังคมในขณะนั้นครอบคลุมเรื่องการศึกษา สาธารณสุข และความปลอดภัย

ส่วนแนวความคิดเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2510 คือในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 การพัฒนาคุณภาพชีวิตคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ จปฐ. (ความจำเป็นพื้นฐาน) ซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องชี้วัดการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนามากกว่าจะเป็นแนวคิดของการพัฒนา ความจำเป็นพื้นฐานในระยะแรกจะยึดหลัก Basic Minimum Needs ของสหประชาชาติ แต่ระยะต่อมา ได้ปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันมากขึ้น เช่น เพิ่มการจัดการดูแลผู้สูงอายุ เพิ่มมิติด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (สุภางค์ จันทวานิช และ วรณี ไทษานันท์, 2539) นอกจากนี้ จปฐ. แล้ว ยังมีการวัดสภาพพื้นฐานของหมู่บ้านโดยใช้แบบ กชช.2 ค. เป็นเครื่องมือวัด เพื่อประกอบการพิจารณาในด้านการพัฒนาชนบทพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจน และแนวคิดดังกล่าวปรากฏชัดในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งระบุไว้ว่า

ปรัชญาหรืออุดมการณ์หลักในการพัฒนาประเทศควรปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการวางแผนพัฒนาประเทศโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรืออุดมการณ์หลักในการพัฒนาโดยมีเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ (Means) ของการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคนเท่านั้น ไม่ถือเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาประเทศอีกต่อไป

การพัฒนาประเทศโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรืออุดมการณ์หลักของการพัฒนาหมายถึงความถึง การพัฒนาคน โดยคนและเพื่อคน ด้วยวิธีการพัฒนาแบบรวมส่วน หรือหรือแบบบูรณาการที่มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ ให้เอื้อต่อการพัฒนาคน มุ่งให้คนพัฒนาเต็มตามศักยภาพทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เพื่อให้เป็นทั้งคนดีและคนเก่ง มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ หรือสรุปคือพัฒนาคนทางด้านเศรษฐกิจ ครอบคลุมชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารจัดการการเมือง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2538)

คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แบ่งประชากรกลุ่มเป้าหมายในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเป้า

หมายทั่วไป ซึ่งคนยากจนในชนบทถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญโดยรวมต่อสังคมทั้งในด้านการทำเกษตร และเป็นแหล่งแรงงานให้กับภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมือง จากผลของการพัฒนาที่ผ่านมา ถึงแม้กลุ่มคนยากจนในชนบทจะมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังมีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

1. การกระจายรายได้ไม่ทั่วถึง กลุ่มเกษตรกรมีรายได้เฉลี่ย 3,965 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2535 และ 4,532 บาทในปี 2537 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.3 ในขณะที่กลุ่มผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพและรับจ้าง และกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 17.7 ในปี 2537 ดังนั้นช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มอาชีพยังคงมีอยู่มาก นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรยังต้องรับภาระหนี้สินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการขาดแคลนและสูญเสียที่ดินทำกิน

2. การอพยพหางานทำเพิ่มขึ้น ถึงแม้จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวชนบทแต่แรงงานกลุ่มดังกล่าว จะมีปัญหาด้านขาดความมั่นคงในการทำงานภาคอุตสาหกรรม และได้รับค่าตอบแทนไม่เท่าแรงงานประจำ

3. เด็กชนบทมีโอกาสด้านการศึกษา ฝึกอาชีพ และการเข้าถึงบริการต่างๆ ด้อยกว่าเด็กในเมือง

4. บริการสาธารณสุข ยังครอบคลุมไม่ทั่วถึงในระยะที่ผ่านมา

5. ประชาชนในชนบทยังเป็นผู้ด้อยโอกาสที่จะมีงานทำเสริมรายได้จากการเกษตรในช่วงฤดูแล้ง

6. ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดเล็กและกลางในชนบทยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ ประกอบกับการฝึกอาชีพ ฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานยังดำเนินการไปครบกระบวนการ

ภาคชนบทเป็นภาคหนึ่งที่มีความสำคัญโดยรวมต่อสังคมทั้งในด้านการทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ และเป็นแหล่งแรงงานให้กับภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมือง ดังนั้นวิสัยทัศน์ของภาคชนบทควรเป็นดังนี้

1. มีครอบครัวที่อบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง

2. มีความรู้ขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของตนเอง

3. มีสุขภาพดีทั้งทางกาย และจิตใจ ได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง สามารถดูแลรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยของตนและกลุ่มได้

4. มีโอกาสและทางเลือกในการพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยมีทางเลือกในการประกอบอาชีพตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการพ้นจากภาวะหนี้สิน

5. มีที่ดินทำกินเป็นหลักที่แน่นอนและสามารถรักษากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ (คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2538)

จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จึงถือได้ว่า กลุ่มคนยากจนในชนบทเป็นกลุ่มค้อยโอกาสกลุ่มใหญ่ที่ควรได้รับการพัฒนาและการช่วยเหลือในทุกวิถีทาง ที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้ มีโอกาสและความเสมอภาค เท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

การศึกษาถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาศักยภาพคน เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด และคุณธรรมของบุคคล เป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรมและสร้างภูมิปัญญาให้แก่สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการเบื้องต้นให้คนได้มีโอกาสพัฒนาตนเองไปสู่การพัฒนาสังคม และพัฒนาประเทศในที่สุด ดังนั้นการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งได้มีการประชุมระดับโลกเรื่อง “การศึกษาเพื่อปวงชน” ณ โรงแรมแอมบาสเคอร์ หาดจอมเทียน ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 5-9 มีนาคม 2523 และที่ประชุมได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นรากฐานการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการพัฒนาบุคคล และเป็นการศึกษาเบื้องต้น ก่อนจะก้าวไปสู่การศึกษาในระดับสูงต่อไป (UNESCO, 2533) ซึ่งรัฐบาลไทย ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้ร่วมให้การรับรองปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนร่วมกับประเทศต่างๆ 155 ประเทศ ในการประชุมครั้งนั้น และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการหลักการศึกษาพื้นฐานขึ้น โดยให้ผู้แทนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ซึ่งสรุปความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ว่า

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนไทย ช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพพึ่งตนเองได้ และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบ และมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม

ส่วนในด้านยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นของปวงชน โดยปวงชน และเพื่อปวงชนอย่างแท้จริงนั้น ได้ระบุไว้ว่า (ข้อ 5) “— จัดการศึกษาให้ปฏิสัมพันธ์กับ สังคม มีความเชื่อมโยงและไม่แยกตัวออกจากชุมชน โดยให้มีการศึกษาเรื่องของชุมชนท้องถิ่น เรียน รู้ปัญหาของชุมชนและมีการแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างโรงเรียนและชุมชน นอกจากนี้ การศึกษา ยังจะต้องช่วยทำนุบำรุงสถาบันครอบครัว และสร้างความเป็นชุมชนเพื่อสามารถแก้ปัญหาสังคมและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นของสังคมได้” ( สำนักงานคณะกรรมการการ ศึกษาแห่งชาติ , 2537 : บทนำ)

แม้ว่าหลายฝ่ายจะให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐานและ ได้ให้แนวทาง ในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงความหมายและจุดมุ่งหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไรก็ตาม แต่สภาพความเป็นจริงปรากฏว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะ ในระบบโรงเรียน ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสังคมของประชาชนในชนบท ด้วยเหตุที่ การเรียนการสอนเน้นการเตรียมผู้เรียนให้เหมาะกับ สังคมเมือง จึงทำให้ผู้จบการศึกษาไม่สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมของคนได้อย่างมีความสุข ดังที่ เสน่ห์ จามริก (2537) ได้กล่าวไว้ว่า การศึกษาในปัจจุบันมีปัญหาที่แยกตัวออกจากชีวิต และสภาพ ความเป็นจริงนอกโรงเรียน นอกจากนี้ยังมุ่งในด้านการผลิตกำลังคนเป็นหลัก จากการผลิตเพื่อรับ ราชการมาเป็นผลิตสาขาวิชาชีพเพื่อภาคเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดค่านิยมใช้การศึกษาเป็นบันไดไต่ได้ ฐานะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และการที่ระบบการศึกษามุ่งผลิตกำลังคนเพื่อตลาดจ้างงาน ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ผลที่ตามมาคือ ภาคเกษตรและชนบทซึ่งประกอบด้วยคนส่วนใหญ่ของ ประเทศถูกทอดทิ้ง ขาดการพัฒนาทางวิชาความรู้อย่างที่ควรจะเป็นตามความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้า ของโลกสมัยใหม่ ถึงแม้รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดย กำหนดเป็นหลักสูตรท้องถิ่นขึ้นในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เปิด โอกาสให้อย่างแท้จริง เพราะได้ระบุไว้ว่า “----- ท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร ให้ สอดคล้องกับความต้องการได้ หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนต่างๆ ได้แก่ โรงเรียน กลุ่มโรงเรียน อำเภอ จังหวัด เขตการศึกษา กรมต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ” (กรมวิชาการ , 2535) และกำหนดให้ปรับเปลี่ยนเนื้อหาให้อยู่ในจุดประสงค์และคาบเวลาที่กำหนด ไว้เท่านั้น แต่ยังไม่มีการสำรวจความคิดเห็น หรือความต้องการของประชาชนซึ่งเป็น ผู้รับบริการว่า ต้องการการศึกษารูปแบบใด และเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของไทย มี ความหลากหลาย ดังนั้นการศึกษาที่บุคคลควรได้รับ จึงน่าจะมีหลากหลายไปด้วย ดังที่ สิปปนนท์ เกตุทัต (เดลินิวส์ 20 มกราคม 2538) กล่าวว่า การศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ ควรมี รูปแบบที่หลากหลาย เพื่อให้ทุกคนสามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตตนเอง และของชุมชน ที่สำคัญ จะต้องจัดการศึกษาให้เป็นผู้ชนะ ไม่ใช่ผู้แพ้เหมือนในขณะนี้ เพราะโรงเรียนสอนคนให้เป็นลูกจ้าง

และกำลังคน เช่นเดียวกับ เสน่ห์ จามริก (2537) ที่เสนอว่า แนวทางการพัฒนาการศึกษาที่พึงประสงค์ อยู่ที่ต้องจัดให้ระบบโรงเรียนเป็นแหล่งสร้าง และพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ที่สัมพันธ์สอดคล้องต่อพื้นฐาน และปัญหาความต้องการของคนและชุมชนนั้น ๆ เป็นหลัก

การนำโครงการต่างๆ ไปพัฒนาชนบท มักจะใช้เกณฑ์วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ เกณฑ์วัดของ กชช. 2 ค. และ จปฐ. อันเป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ และมีความเหมาะสมเฉพาะยุค หรือสมัยหนึ่งๆ เท่านั้น นอกจากนี้จากรายงานสภาพชนบทไทย ปี พ.ศ. 2537 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2538) ยังกล่าวถึง ความน่าเชื่อถือของข้อมูล กชช. ผนวก จปฐ. ว่า การจัดเก็บข้อมูลยังขาดการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวง และขาดการมีส่วนร่วมของชาวบ้าน การคำนวณเกณฑ์ชี้วัดบางตัวไม่เหมาะสม ทักษะของผู้นำหมู่บ้านที่มีต่อข้อมูลต่างๆ ว่าเก็บเพื่อใคร โดยใคร ทำให้ข้อเท็จจริงถูกบิดเบือน และการตีความแบบสอบถามมีปัญหา นอกจากนี้งานวิจัยของ สุพัฒน์ มนต์ไพบูลย์ (2533) เรื่อง การเปรียบเทียบความต้องการจำเป็นระหว่างชุมชนชนบท และชุมชนเมือง ในจังหวัดนครปฐม ยังพบว่า ในการพัฒนาชุมชนนั้นหน่วยงานของทางราชการที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น มุ่งเน้นการใช้ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นหลัก และมีหลายชุมชนที่ประชาชนคิดว่า ปัญหาที่พบไม่เป็นปัญหา ไม่จำเป็นต้องปรับปรุง ปรารถนาจะนำเงินงบประมาณเหล่านั้นไปปรับปรุงด้านอื่นมากกว่า

จากข้อค้นพบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาจากความคิดของผู้นำประเทศในระดับนโยบายที่สั่งการลงไปตามลำดับชั้นจนถึงเป้าหมาย โดยผู้รับบริการหรือประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามเท่านั้น มักไม่ค่อยมีส่วนในการเสนอความคิดเห็น และเมื่อโครงการต่างๆ ได้รับการประเมินไปแล้วก็มักจะถูกทอดทิ้งให้รกร้างเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สูญเสียบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ ดังที่ ประเวศ ะสี (2538) ได้กล่าวถึง การศึกษากับการพัฒนาศักยภาพของชนบทว่า การพัฒนาชนบทในประเทศโลกที่สามทั่วโลก ประสบความสำเร็จใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เพราะรัฐบาลไม่เข้าใจว่า การพัฒนาชนบทคืออะไร ทำอย่างไร มักทำโดยการเอาโครงการใหม่ๆ ไปลง การพัฒนาชนบทไม่ใช่การเอาอะไรใหม่ๆ ไปลงแต่เป็นการพัฒนาศักยภาพคนขึ้นมา ดังนั้น ถ้าจะพัฒนาประชาชนแบบยั่งยืน ให้พึ่งตนเองได้ ก็ควรจะพัฒนาศักยภาพของคน โดยการใช้การศึกษาชนิดที่ตามปัญหาให้ทัน และค้นหาปัญหา ซึ่งก็คือการวิเคราะห์ และต้องเป็นการวิเคราะห์โดยชาวบ้านเอง คนอื่นจะไปวิเคราะห์แทนไม่ได้ เพราะการวิเคราะห์ทำให้เกิดปัญหาชาวบ้านต้องวิเคราะห์เองจึงจะเกิดปัญหา หรือศักยภาพของชาวบ้าน

ดังนั้น การศึกษาถึง ความต้องการคุณภาพชีวิตและสังคมของชาวชนบทยากจน จึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะคนยากจนถือเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน และการศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นรากฐาน ที่จะทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม

ของคุณได้ อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานสำหรับการไต่หาความรู้ให้เท่าทันต่อเหตุการณ์ได้อีกด้วย แต่ด้วยปัญหาการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาสภาพความต้องการคุณภาพชีวิตและสังคม เพื่อพัฒนาเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมของเขตชนบทยากจน พร้อมทั้งศึกษาความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ตลอดจนปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเสนอเป็นนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตชนบทยากจนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน
2. เพื่อวิเคราะห์ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน
3. เพื่อเสนอนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน

### ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่ศึกษา งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะชุมชนในเขตชนบทยากจน จำนวน 2 หมู่บ้าน ในเขตภาคกลาง ซึ่งได้แก่ได้แก่ หมู่บ้านคอน อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี และหมู่บ้านคง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง (นามสมมติ) ซึ่งหมู่บ้านดังกล่าวเป็นหมู่บ้านต้นแบบโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ปี 2536 ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ส่วนเกณฑ์ในการคัดเลือกหมู่บ้านต้นแบบของโครงการ ก็ เป็นหมู่บ้าน ที่มีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ ที่ประสบความสำเร็จจนเป็นตัวอย่างได้ มีครัวเรือนเป้าหมาย ที่สามารถยกระดับรายได้สูงขึ้นตามเกณฑ์ จำนวนมากพอสมควร การดำเนินงานสามารถเป็นตัวอย่างแก่หมู่บ้าน และครัวเรือนเป้าหมายอื่น ๆ ได้ และอื่น ๆ เช่น ดำเนินการตามหลักการ และแนวทางพัฒนาชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน, 2536)

2. ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม ศึกษาเฉพาะคุณภาพชีวิตและสังคม ที่ชาวบ้านระบุความต้องการจำเป็นที่แท้จริง โดยไม่ระบุด้าน และแยกเป็นระดับบุคคล/ครอบครัว และระดับชุมชน

3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานวิเคราะห์ตามแนว การศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 รูปแบบ ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535) คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดตามแนวระบบโรงเรียน โดยศึกษาเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดจาก

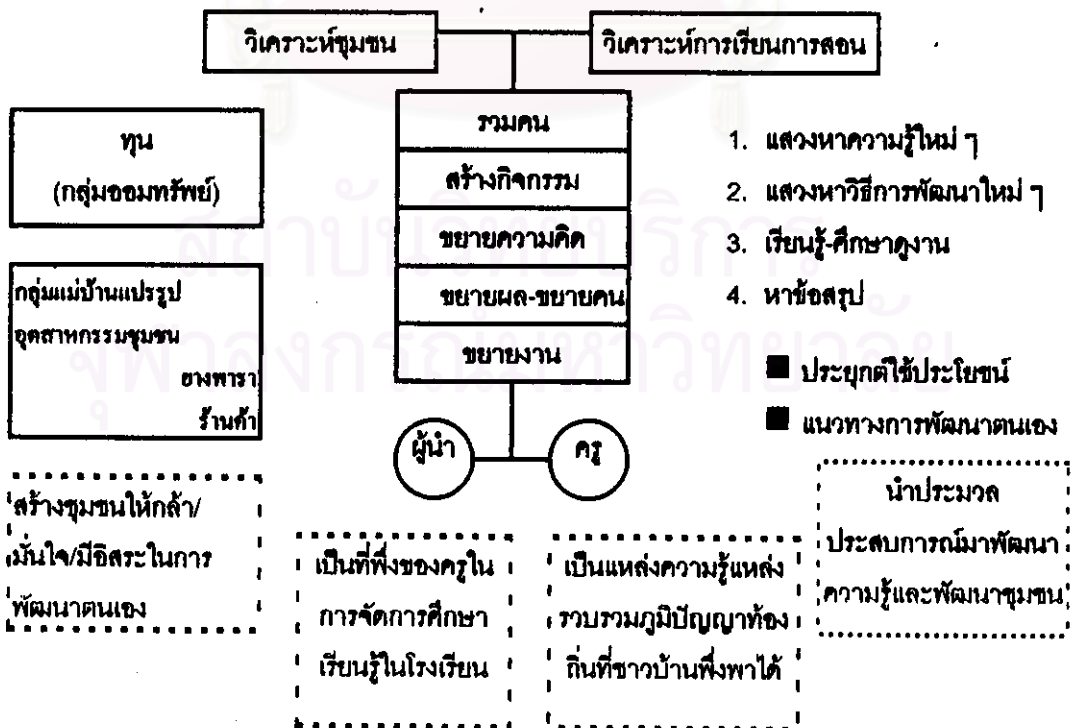
กระบวนการเรียนรู้ตามแนววิถีชีวิต นอกจากนี้ความต้องการ การศึกษาขั้นพื้นฐานจะยึดเฉพาะ ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people - based)

ส่วนปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับการศึกษาตามแนวระบบ โรงเรียน จะศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในโรงเรียนและภายนอกโรงเรียน และการศึกษาตามแนว วิถีชีวิต จะศึกษาปัจจัยภายในชุมชน (ทั้งปัจจัยภายในบุคคลและภายในชุมชน) และ ปัจจัยภายนอก ชุมชน เช่นเดียวกัน

การวิเคราะห์ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วิเคราะห์ความต้องการการศึกษาขั้นพื้น ฐานทั้งแนววิถีชีวิต และแนวระบบ โรงเรียน ตามแนวจุดมุ่งหมายทางการศึกษา 3 ลักษณะ คือ ทักษะ พิสัย (Cognitive Domain) จิตพิสัย (Affective Domain) และทักษะพิสัย (Psychomotor Domain)

#### 4. กระบวนการเรียนรู้

วิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ตามแนววิถีชีวิต และแนวระบบ โรงเรียน โดยปรับจาก กระบวนการเรียนรู้ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539)ใน โครงการศึกษารูปแบบ การมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา ที่วิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ กรณี โรงเรียนวัดคลองใหญ่ จังหวัดพัทลุง ซึ่งมีรูปแบบดังนี้





5. นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการสังเคราะห์ความคิดในการร่างนโยบายมาจากความต้องการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ที่ประชาชนในเขตชนบท ยากจนคิดขึ้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. คุณภาพชีวิตและสังคม หมายถึง ภาวะความพออยู่ พอกิน พอเพียงในชีวิตและความ เป็นอยู่ของคนในเขตชนบทยากจน ทั้งในระดับบุคคล/ครอบครัว และระดับชุมชน โดย ชาวบ้านใน ชุมชนเป็นผู้กำหนด

2. ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม หมายถึง ค่าที่สามารถวัดความ พอเพียงในชีวิตความ เป็นอยู่ที่ดี ทั้งในระดับบุคคล/ครอบครัวและระดับชุมชน ของชาวบ้านในเขตชนบทยากจน ตามการ รับรู้ของชุมชน

3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนในชุมชน หมู่บ้านคอน และ ในชุมชนหมู่บ้านคง ช่วยให้ ประชาชนมีคุณธรรม ในการดำรงอยู่ร่วมกัน ใน ชุมชนได้อย่างมีความสุข มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดชีวิต และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้ และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถ ในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบ และมีบทบาทร่วมกันในการพัฒนาชุมชนได้อย่างเหมาะสม

4. ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้ จากการวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ตามแนว วิถีชีวิต และ ตามแนวระบบโรงเรียน ของชุมชน ใน หมู่บ้านทั้งสองแห่ง

5. ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการ ศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนววิถีชีวิตและแนวระบบ โรงเรียน ดังนี้

5.1 ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการตามแนววิถีชีวิต ประกอบด้วย ปัจจัยเงื่อนไขภายใน ชุมชน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขที่เกิดจากบุคคล และสภาพทั่วไปภายในชุมชน และปัจจัยเงื่อนไขภาย นอกชุมชน ซึ่งได้แก่ปัจจัยเงื่อนไขที่เกิดจากบุคคลและสภาพทั่วไปภายนอกชุมชน

5.2 ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวระบบโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขที่เกิดจากบุคคลและสภาพทั่วไปภายในโรงเรียน และปัจจัยเงื่อนไขภายนอกโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขที่เกิดจากบุคคลและสภาพทั่วไปภายนอกโรงเรียน

6. นโยบาย หมายถึง นโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน ร่วมกับ การศึกษาตามแนววิถีชีวิต ในชุมชนชนบทยากจน โดย มีองค์ประกอบดังนี้

6.1 ข้อความนโยบาย

6.2 แผนงาน

6.3 วัตถุประสงค์

6.4 เป้าหมาย

6.5 แนวทาง / มาตรการ

7. เขตชนบทยากจน หมายถึง ชุมชนหมู่บ้านคอน อำเภอบางปลาร้า จังหวัดสุพรรณบุรี และชุมชนหมู่บ้านคง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นหมู่บ้านต้นแบบ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2536 ในเขตภาคกลาง

#### ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน 2 แห่ง ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของการได้รับการพัฒนาที่อาจแตกต่างจากเขตชนบทยากจนแห่งอื่น ดังนั้นข้อค้นพบบางส่วนอาจไม่สามารถนำไปอ้างอิงกับเขตชนบทยากจนแห่งอื่นได้

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยครั้งนี้คาดว่า จะได้รับประโยชน์ในด้านการพัฒนาหมู่บ้าน ในเขตชนบทยากจน และการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และสังคมในเขตชนบทยากจนดังนี้

1. ได้ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจนโดยประชาชนเป็นผู้กำหนด
2. ได้ทราบความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ ปัจจัยเงื่อนไข ที่จะส่งผลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ในเขตชนบทยากจน
3. ได้แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดทำตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

#### กรอบความคิดในการวิเคราะห์

การวิจัยใช้แนวความคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ ของ Philip H. Coombs (1970) มาปรับใช้ในการกำหนดกรอบความคิดในการวิเคราะห์ดังนี้

ปัจจัยเบื้องต้น (input) ได้แก่สภาพปัญหาและความต้องการคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน และตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน

**กระบวนการ (process)** ได้แก่ กิจกรรมที่ชุมชนทำขึ้น และแนวคิดของชุมชนในการจัดกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตและสังคม กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากการศึกษาตามแนววิถีชีวิต และกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากการศึกษาตามแนว ระบบโรงเรียน รวมทั้ง ความต้องการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

**ผลผลิต (output)** ได้แก่ นโยบายและแนวทางการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม

**ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (environment)** ได้แก่ ปัจจัยในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งปัจจัยภายในระบบการศึกษา และปัจจัยภายนอกระบบการศึกษา



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย