

# นโยบายสาธารณะกับการพัฒนาชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบท

อาแว มะแส

ณัฐวัชร เผ่าภู

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## บทคัดย่อ

นโยบายการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา มักจะให้ความสำคัญกับการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมเป็นหลัก ในขณะที่การพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบทไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 4 และได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนชนบทและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก ทำให้ชุมชนชนบทอ่อนแอและพึ่งตนเองได้น้อย ทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีพบางส่วนถูกทำลายลงหรือถูกแย่งชิงโดยนายทุนในเวลาต่อมา ช่วงเวลาหลังจากนั้น ได้มีการเน้นเรื่องการพัฒนาชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ผนวกกับการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชุมชนชนบทได้รับการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งมีความพยายามที่จะบูรณาการกิจกรรมการดำรงชีพกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสอดคล้องกันมากขึ้น ชุมชนชนบทจำนวนหนึ่งได้ปรับตัวมาดำเนินการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินชีวิตที่คำนึงถึงความพอดีและให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองก่อน ด้วยการบูรณาการกิจกรรมการดำรงชีพกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม สักส่วนของชุมชนที่ดำเนินการพัฒนาตามแนวทางนี้และประสบผลสำเร็จยังจัดว่ามีน้อย อีกทั้งบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตามแนวทางนี้ยังขาดความชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนชนบทที่บูรณาการวิถีการดำรงชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมและสมดุลนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้และการปรับตัวของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมักจะต้องอาศัยเวลายาวนานพอสมควรจึงจะเห็นผล กระบวนการลักษณะนี้ไม่ค่อยสอดคล้องกับวัฒนธรรมการส่งเสริมการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ที่มักจะไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานพอในแต่ละชุมชนและพื้นที่ จึงเห็นควรส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นภาคีร่วมในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของคนในชุมชน

## บทนำ

เมื่อก้าวถึงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยทั่วไปแล้ว มักจะหมายถึงแนวทางหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐตัดสินใจนำมาดำเนินการ ภายใต้อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆที่เป็นกลไกของรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงรูปธรรมมักจะปรากฏออกมาเป็นกิจกรรมที่รัฐกำหนดให้ดำเนินการผ่านหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว ทั้งนี้การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์ โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์หรือสวัสดิการแก่สังคมส่วนรวม (ดู ปิยะนุช เงินคล้าย, ม.ป.ป.: 4-5 และ สมบัติ ช่างธัญวงศ์, ม.ป.ป.: 2) ในการศึกษานโยบายสาธารณะผู้ศึกษาอาจจะเลือกศึกษานโยบายโดยรวมของการพัฒนาประเทศ หรือ เน้นเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่เห็นว่ามีความสำคัญมากและน่าสนใจสำหรับผู้ศึกษา ในขณะที่เดียวกันอาจจะศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด กระบวนการ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผล ตลอดจนผลกระทบของนโยบายแต่ละนโยบายก็ได้

หากพิจารณาโดยภาพรวมของนโยบายการพัฒนาประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทย มักจะดำเนินนโยบายการพัฒนาตามที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสังคมและวัฒนธรรมให้เกื้อกูลกัน ตามทฤษฎีการเติบโต (Growth Theory) และทฤษฎีภาวะทันสมัย (Modernization Theory) สำหรับประเทศไทยยุคใหม่ หากจะนับตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกที่ใช้ชื่อว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ในต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1960 ทิศทางของการพัฒนาประเทศได้ดำเนินตามแนวทางดังกล่าวนี้ โดยเน้นการเพิ่มผลผลิตรวมหรือรายได้รวมของชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มต้นมีแผนพัฒนาของชาติฉบับแรก (Keyes, 1989) ในขณะที่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านการพัฒนาชนบท หรือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมปรากฏตามมาภายหลัง ผลของการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศตามแนวทางดังกล่าวนี้เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างรวดเร็ว (Rapid Change) ในระดับมหภาค จะเห็นได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมที่ปรากฏชัดอย่างยากที่จะปฏิเสธได้ ทั้งนี้เพราะได้ยกระดับฐานะจากที่เคยเป็นหนึ่งในประเทศที่ยากจนในโลก ในคริสต์ทศวรรษที่ 1950 จนมาเป็นหนึ่งในประเทศที่เติบโตเร็วด้วยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงในระดับเลข 2 หลัก ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1990 อย่างต่อเนื่องหลายปี ซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนี้ได้เกิดควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างปัจจัยพื้นฐาน การขยายตัวของอุตสาหกรรม (Industrialization) และความเป็นเมือง (Urbanization) (Phongpaichit & Baker, 1995; Wyatt, 2003) ภายใต้สภาพเช่นนี้ ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยได้รุกเข้ามาไปมี

อิทธิพลต่อวิถีชีวิตในเกือบทุกด้านและทุกพื้นที่ ไม่เว้นแม้แต่พื้นที่ชนบท ทำให้วิถีชีวิตแบบประเพณีดั้งเดิมต้องปฏิสัมพันธ์กับตลาดอย่างมาก (Parnwell & Arghiros, 1996; Arghiros, 2000; Chantana, 1993) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำรงชีพ (Livelihoods) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกับความอยู่ดีมีสุข (Wellbeing) ของแต่ละบุคคลและแต่ละครัวเรือน จำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป

ด้วยพื้นฐานที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่โดดเด่นด้านการเกษตรมาอย่างยาวนาน แม้กระทั่งปัจจุบันภาคการเกษตรก็ยังคงมีความสำคัญสูงต่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติ เพราะในพื้นที่ชนบทยังคงมีประชากรอาศัยอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากของประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับเดียวกัน อีกทั้งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังดำรงชีพด้วยการทำการเกษตรเป็นหลัก และยังคงพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐาน การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ประเทศไทยประสบตลอดเวลานับตั้งแต่ได้เริ่มมีการพัฒนายุคใหม่นี้ น่าจะส่งผลกระทบต่อสังคมชนบทอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบไฟฟ้า ฯลฯ ได้เร่งให้อิทธิพลของตลาดและวิถีบริโภคสมัยใหม่รุกเข้ามารวดเร็วและต่อเนื่อง ประกอบกับการขยายของภาคอุตสาหกรรมและบริการได้รุกเข้าใกล้พื้นที่ชนบทมากยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะมีส่วนชักนำให้เกิดการการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆในชุมชนชนบท ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพของประชาชนในชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของวิถีชีวิตในชุมชนชนบท

รายงานชิ้นนี้มุ่งที่จะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดและจุดเน้นของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบทของไทย การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบของนโยบายเหล่านี้ต่อการพัฒนาชุมชนชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผู้ศึกษาจะเน้นวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะต่างๆที่ผ่านมาแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นอย่างไร โดยพิจารณาจากสาระของแผนฉบับต่างๆและผลกระทบที่ตามมาเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังนำเสนอสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ด้านการพัฒนาชุมชนชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมกับได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมและความท้าทายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

## วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาจากเอกสาร ในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรม และสังเคราะห์เนื้อหาเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาเรียบเรียงตามกรอบความคิดที่กำหนดไว้อย่างหลวมๆ ควบคู่กับการปรับกรอบความคิดนี้ให้เหมาะสมกับสาระของเนื้อหาที่ค้นพบจากเอกสารต่างๆ ในระหว่างการเขียนเอกสารที่ใช้ในการค้นคว้าได้มาจากการสืบค้นด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จากแหล่งต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ใน

ห้องสมุดและในเวปไซต์ ด้วยการกำหนดคำหลักต่างๆ สำหรับการสืบค้น ได้แก่ นโยบายสาธารณะ แผนการพัฒนา การพัฒนาชุมชน ชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบ ประเทศไทย โดยใช้ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และมักจะใช้การควบคำหลัก 2 คำขึ้นไปในการค้นแต่ละครั้ง หลังจากนั้นจึงนำเอกสารเหล่านี้มาตรวจสอบดูประเด็นและความสอดคล้องของเนื้อหา แล้วทำการสังเคราะห์ ตีความ และเรียบเรียงโดยอิงกรอบที่กำหนดไว้ สำหรับประเภทของเอกสารที่ใช้ในการสืบค้นมีทั้งเอกสารวิชาการที่เขียนในรูปของหนังสือ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ยังศึกษาเอกสารเชิงจากนโยบายของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ

## **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการพัฒนาชุมชน**

### **และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาแห่งชาติเป็นกรอบหลักของการพัฒนาประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2504 ประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติได้รับความสนใจและมีจุดเน้นแตกต่างกันในแต่ละช่วง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

ช่วงแผนฯ 1-4 เน้นการเติบโตด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการผลิตที่อาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ ในแผนฯ ฉบับแรกเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจโดยใช้ชื่อว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ต่อมาในแผนฯ ฉบับที่ 2 ได้เพิ่มมิติของการพัฒนาสังคมเข้าไปในเนื้อหา แต่ยังคงเป็นการกล่าวถึงสังคมอย่างกว้างๆ ไม่ได้เจาะไปยังการพัฒนาชุมชนชนบทชัดเจน และยังไม่มีการเน้นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ การขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนฯอาศัยมติคณะรัฐมนตรีในการสั่งการ และให้หน่วยงานของรัฐนำไปดำเนินการอย่างเคร่งครัด ผ่านแผนปฏิบัติการของกระทรวงต่างๆ สำหรับกระบวนการวางแผนและการดำเนินงานตามแผนเป็นรูปแบบที่ดำเนินการจากบนลงล่าง (Top-down Planning) นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางมีบทบาทหลักในการวางแผน

ช่วงแผนฯ 5-7 เนื่องจากในระยะนี้ภาวะความยากจนของคนในชนบทมีอยู่ในระดับสูง การพัฒนาจึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และมุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเน้นความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การยกระดับคุณภาพชีวิตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วิธีการวางแผนเริ่มเปลี่ยนจากรายสาขามาเป็นแผนงาน “เชิงรุก” มีการกระจายการวางแผนลงสู่ระดับภูมิภาคและพื้นที่ โดยให้เจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาท รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น การดำเนินการพัฒนานำโดยภาครัฐ แต่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการลดปัญหาความยากจน ด้วยการขยายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท

ช่วงแผนฯ 8-10 เป็นช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศ คู่มิติใหม่ ที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic Approach) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยมีคนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม โดยการกระจายการวางแผนไปสู่ระดับล่างมากขึ้น การบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติ ในช่วงนี้ ดำเนินการโดยกำหนดแนวทางการแปลงแผนงาน โครงการและมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการส่งเสริมให้จัดทำแผนพัฒนาระดับชุมชน ขณะที่ในระยะของ แผนฯ ฉบับที่ 9 ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จัดทำขึ้นจาก การบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ นโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา ประกอบกับภาคการเมืองมีความเข้มแข็ง การ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจึงมุ่งใช้นโยบายรัฐบาลเป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ผ่าน แผนการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2549 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การพัฒนาโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินชะงักลง การ จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปีจึงใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น กรอบการดำเนินงาน แต่เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 การบริหารจัดการ พัฒนาประเทศต้องมุ่งให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก การพัฒนาด้านอื่นๆจึงไม่ได้มี การให้ความสำคัญนัก อย่างไรก็ตาม ในแผนฯ ฉบับที่ 10 มีเนื้อหาครอบคลุมมิติการพัฒนาที่กว้างขวาง ทำให้ขาดจุดเน้นที่ชัดเจน ตลอดจนขาดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ทำให้การ ขับเคลื่อนแผนฯของแต่ละหน่วยงานทำได้ยาก และการจัดสรรงบประมาณไม่เอื้อต่อการพัฒนาในเชิง ยุทธศาสตร์ เนื่องจากยุทธศาสตร์ของแผนฯ ฉบับที่ 10 ในบางประเด็นของการพัฒนาคอบคลุมภารกิจ ของหลายกระทรวง แต่ดำเนินการกระจายไปในหลายยุทธศาสตร์ หรือจัดสรรงบประมาณให้เกิดการ ทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 121-123)

จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาของชาติในระยะต่างๆ ที่ผ่านมา การพัฒนาด้านเศรษฐกิจยังเป็นด้าน หลักที่ถูกให้ความสำคัญตลอดทุกระยะ ในขณะที่ขบวนการพัฒนาด้านอื่นๆ ค่อยๆมีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านอื่นๆ เริ่มปรากฏขึ้นมา ชัดขึ้นหลังจากได้ใช้แผนพัฒนามาระยะหนึ่ง ซึ่งปัญหา ความยากจนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ที่ มักจะเกิดขึ้น และพบในชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนชนบทและทรัพยากรธรรมชาติจึงถูกบรรจุและมีความสำคัญ ในช่วงแผนฯ 5-7 แต่มีการเน้นมากขึ้นในช่วงแผนฯ 8-10 ควบคู่กับการปรับรูปแบบการวางแผน ด้วย การดึงภาคเอกชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การขับเคลื่อนการพัฒนาใน ระยะหลังจึงปรับ โหมพอสสมควร โดยภาคเอกชนและภาคประชาชน รวมทั้งชุมชน ได้เข้ามามีบทบาท มากขึ้น การปรับ เปลี่ยนดังกล่าวนี้ส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาที่เกิดขึ้นในชุมชนชนบทไทยพอสสมควร

ในระยะหลัง นับตั้งแต่แผนฯ 8 เป็นต้นมา ที่ให้ความสำคัญกับการให้คนเป็นศูนย์กลาง และการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ด้วยการส่งเสริมการกระจายอำนาจการวางแผน และการดำเนินการพัฒนา อันเอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติเป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วย

## ผลกระทบของนโยบายสาธารณะต่อชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติในชนบท

ผลของการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะต่างๆ มีส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างระหว่างช่วงบ้าง ซึ่งพอจะนำเสนอรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

ในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 1-7 เศรษฐกิจไทยมีการสะสมทุนและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง :ซึ่งเห็นได้จากการที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Products หรือ GDP) ขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดในระยะนี้ จากการขยายการผลิตในประเทศ อัน ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการ และรายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมาก อีกทั้งยังมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั่วประเทศ ทั้งการพัฒนาระบบการขนส่งให้ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาในด้านสังคมที่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะด้านการศึกษา และสาธารณสุข ส่งผลให้คนไทยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควรมากขึ้น นับเป็นความสำเร็จที่สามารถเห็นได้เป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะและเบื้องหลังของความสำเร็จในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงดังกล่าวนี้ กลับพบว่า เกิดจากการใช้ปัจจัยทุนในกระบวนการผลิตเพิ่มมากขึ้นตามลำดับและเพิ่มขึ้นมากกว่าการใช้ปัจจัยด้านแรงงานหรือที่ดิน ในขณะที่คุณภาพของการเจริญเติบโตซึ่งวัดจากประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตโดยรวมจากการพัฒนานั้นเพิ่มขึ้นน้อยมาก อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาที่พึ่งพาทุนเทคโนโลยีจากต่างประเทศสำคัญ เนื่องจากทุนเทคโนโลยีในประเทศมีไม่เพียงพอและไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นผลจากการพัฒนาศักยภาพคนและการเสริมสร้างฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีข้อจำกัดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

นอกจากนี้ยังพบว่า มีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มาใช้เป็นทุนสนับสนุนการพัฒนาประเทศและขยายฐานการผลิตโดยขาดการฟื้นฟูอย่างเป็นระบบและเหมาะสม ผลที่ตามมาก็คือทรัพยากรธรรมชาติที่มีจืดหรือเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ยังคงถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง นำมาซึ่งความเสียหายอย่างหนักในแต่ละปี กลายเป็นต้นทุนสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ในมิติของสังคมพบว่าสังคมไทยเริ่มมีความเป็นวัตถุนิยม คนในสังคมมีความเป็นปัจเจกนิยมมากขึ้น และเกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้มากขึ้นระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทซึ่งส่วนใหญ่ดำรงชีพด้วยการเกษตร เป็นผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบอย่างมากจากการทำการเกษตรแผนใหม่ที่ต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกสูงแต่พึ่งตนเองได้ต่ำ ส่งผลให้ประสบปัญหาการผลิตที่ไม่คุ้มทุนและมีหนี้สินอย่างกว้างขวาง แม้ในด้านหนึ่งของการพัฒนา ช่วยทำให้คนมีคุณภาพจากการเรียนรู้และการศึกษาที่สูงขึ้น แต่ได้ทำให้เกิดการเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า อีกทั้งยังเกิดปัญหาด้านศีลธรรม จริยธรรม และความขัดแย้งในสังคม จากความเหลื่อมล้ำของรายได้และการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทำให้ได้ข้อสรุปของการพัฒนาในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1-7 ว่า **“เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”** ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงความไม่สมดุลของการพัฒนาในสังคมไทย อันเป็นกระทบของการพัฒนาที่ แม้ว่าในด้านหนึ่งจะบรรลุเป้าหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจได้อย่างน่าภูมิใจ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับมีความเสี่ยงด้านเสถียรภาพ และเกิดผลที่ไม่พึงปรารถนาทางสังคม ทั้งปัญหาสุขภาพ อาชญากรรม และจริยธรรม รวมทั้งการที่คนในสังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกระบวนการพัฒนาที่ต่อเนื่องกันมายาวนาน ซึ่งทำให้การพัฒนาไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่แม้จะดูเหมือนว่าเติบโตมากตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ แต่หากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็ยังถือว่าไม่สำเร็จมากพอที่จะรองรับแรงงานจำนวนมากที่ยังอยู่ในชุมชนชนบทและมีแนวโน้มจะอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ได้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินชีวิตในเมืองอย่างมั่นคงเสมอไป

ผลของการพัฒนาในช่วงของแผนฯ 9-10 ทำให้ประชากรจากชนบทอพยพเข้ามาทำงานในเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้วิถีชีวิตมีลักษณะต่างคนต่างอยู่มากขึ้น การอยู่อาศัยแบบเครือญาติเปลี่ยนไปสู่การเป็นปัจเจกมากขึ้น โครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนไปสู่ครัวเรือนที่อยู่คนเดียว ครัวเรือนที่อยู่ด้วยกันแบบไม่ใช่ญาติ และครัวเรือนที่มีอายุรุ่นเดียวกัน สองรุ่น และรุ่นกระโดด (ตา ยาย และหลาน) ซึ่งพบได้มากขึ้นในชุมชนชนบท เนื่องจากการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของคนรุ่นพ่อและแม่ของเด็ก สัมพันธภาพระหว่างสมาชิกในครอบครัวจึงมีความเปราะบาง จนนำไปสู่ปัญหาทางสังคมเพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 7-8) ด้านการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรพบว่า ผลประโยชน์ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มคนที่มีโอกาสและรายได้สูง อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องของโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐด้วย ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐนี้ อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ อาทิ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คนยากจนขาดโอกาสทางการศึกษา การรับรู้ข่าวสารที่ตี และอำนาจต่อรอง นอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาการประท้วง การใช้ความรุนแรง ปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติดเพิ่มขึ้น อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ลดทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคม อีกทั้งยังทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอ และผลักดันสังคมไทยให้ต้องเผชิญกับความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมจริยธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 9)

สำหรับผลของการดำเนินงานเฉพาะในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 10 จากการติดตามประเมินผล การพัฒนาประเทศในระยะนี้พบว่า บรรลุความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ โดยในด้านเศรษฐกิจของประเทศมี

ความเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกัน เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพมากขึ้น สามารถรับมือกับวิกฤต เศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤตการเมืองภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านคุณภาพชีวิต คนไทยมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย ทำให้คนไทยมีหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า สัดส่วนความยากจนได้ลดลง อีกทั้งปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น ชุมชนชนบทบางชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ดี การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดมีการดำเนินงานอย่างจริงจัง แต่ความรุนแรงของปัญหากลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาที่ยังต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม การลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้เหลือน้อยลง การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว และการบริหารจัดการภาครัฐในเรื่องความโปร่งใส ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ระบบนิเวศมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากมีการเพิ่มพื้นที่ป่า ทั้งป่าบกและป่าชายเลน เนื่องจากการดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และการรณรงค์การปลูกป่าในพื้นที่เอกชนที่ทำอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงก่อนด้วย ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 1)

ข้อค้นพบที่น่าสนใจมากและเกี่ยวข้องกับกำรศึกษานี้คือ การประยุกต์ใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในระดับชุมชน ซึ่งมีหลายหน่วยงานพยายามส่งเสริมและได้รับการตอบรับพอสมควร โดยในการพัฒนาชุมชนตามแนวทางนี้มีการเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างภูมิคุ้มกัน มีระบบการผลิตและการตลาดที่หลากหลาย มีแผนชุมชนที่คำนึงถึงการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรของชุมชน สร้างประเพณี วัฒนธรรมของชุมชนให้เข้มแข็ง และจัดให้มีระบบสวัสดิการสังคมบนฐานของชุมชนกระจายอย่างกว้างขวางไปยังชุมชนต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศ (ดู ปัทมาวดี โปชนกุล ชูชุกิ, 2552) ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมแนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ผ่านการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ด้วยการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมระบบคุณธรรม ความขยัน ซื่อสัตย์ อดทน และแบ่งปัน สร้างผู้นำชุมชน/ผู้นำความคิดที่เป็นแบบอย่างของบุคคลแห่งคุณธรรม เน้นการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้านการเกษตรที่เป็นรูปธรรมเน้นการผลิตที่ยึดความมีเหตุผล และมีองค์ความรู้ที่ใช้นำไปปฏิบัติ อันนำไปสู่ความพออยู่พอกิน มีความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร ลดรายจ่าย พึ่งตนเอง และแก้ปัญหาความยากจนของภาคครัวเรือนและภาคชุมชน

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความแตกต่างในรายละเอียดและความเข้มข้น รวมทั้ง การบริหารนโยบายไปสู่การปฏิบัติในช่วงต่างๆของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ กล่าวคือ ในช่วงแรกๆ ของการนำแผนฯ มาใช้ ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทั้งสองด้านนี้ แต่ต่อเมื่อพบว่ามีปัญหาหลายประการเชื่อมโยงกับสภาพที่เป็นอยู่และเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่เหมาะสม รวมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่พบในพื้นที่ชนบท ความสำคัญของการพัฒนาทั้งสองด้านนี้จึงได้รับการบรรจุและเน้นมากขึ้นเป็นลำดับ



ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลระหว่างมิติต่างๆมากขึ้น กอปรกับ ได้มีการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์การพัฒนาในระดับสากล โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและการบริหารการพัฒนาที่เดิม ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐแสดงบทบาทหลักในการพัฒนา มาเป็นการให้ประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อลดปัญหาความไม่สอดคล้องของการพัฒนากับความ ต้องการที่แท้จริงของกลุ่มคนเป้าหมายและบริบทของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน การพัฒนาชุมชนและ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงยิ่งได้รับความสนใจมากขึ้นอีก เพราะเป็นประเด็นที่ สำคัญประเทศ ไทยที่มีผลกระทบกว้าง เนื่องจากประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในชนบทยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง และส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จึงต้องไม่ละเลย ประเด็นนี้ในการพัฒนา และควรหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นใน กระบวนการพัฒนาด้วยในระยะหลัง ความเหลื่อมล้ำก็จะลดลง ความสมดุลและความยั่งยืนก็จะตามมา ผลของการปรับนี้ได้กระตุ้นให้ชุมชนชนบทมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการวางแผน และการตัดสินใจ ซึ่งน่าจะช่วยให้สามารถพัฒนาได้ตรงจุดและมีความยั่งยืนยิ่งขึ้น มีชุมชนชนบทส่วนหนึ่งปรับตัวมา พัฒนาที่เน้นสร้างความสมดุลระหว่างการดำรงชีพกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

### **การปรับตัวในการดำรงชีพและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนชนบท**

ดังที่กล่าวข้างต้นว่า ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่กลับมีปัญหาความ เหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคน โดยที่ ประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนชนบท ซึ่งยังคงมีจำนวนมาก มักจะเป็นผู้ ที่เสียเปรียบด้านรายได้และโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ ที่รัฐจัดสรรให้ อย่างไรก็ตามบางชุมชนใน ชนบทกลับพยายามปรับตัวด้วยการฟื้นฟูวิถีการดำรงชีพที่เน้นการพึ่งตนเอง ทั้งในระดับครอบครัวและ ชุมชนมากขึ้น

ลักษณะและทิศทางของการปรับตัวของชุมชนชนบทเป็นการพยายามปรับวิถีการดำรงชีพ (Livelihood Strategies) หรือการทำมาหากินให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและแต่ละชุมชน โดย มุ่งเน้นเพื่อพึ่งตนเองเป็นสำคัญ จากการวิเคราะห์ชุมชนชนบทที่พัฒนาตามแนวทางนี้มีข้อค้นพบที่ คล้ายคลึงกันหลายประการ เช่น การปรับตัวด้านการทำมาหากินที่พยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น เป็นปัจจัยในการผลิต สมาชิกชุมชนมีการปรับรูปแบบการผลิตโดยให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเองด้าน การบริโภคในครัวเรือนก่อนแล้วจึงค่อยทำเพื่อขาย มีการรวมตัวตั้งกลุ่มต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ที่เน้นการพึ่งตนเองด้วยการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในระดับชุมชน ทั้งที่เป็นกลุ่มพัฒนาอาชีพ บนฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น กลุ่มออมทรัพย์ที่เน้นการระดมเงินออมจากสมาชิกในชุมชน กลุ่ม อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมบูรณ์และเอื้อต่อการดำรง ชีพของคนในชุมชน มีการทำแผนชุมชนเพื่อบูรณาการมิติต่างๆของการพัฒนาในแต่ละชุมชน และเมื่อ

ดำเนินการในระดับชุมชนจนมีความก้าวหน้าระดับหนึ่งแล้วมักจะพยายามสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างชุมชนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และยกระดับการพึ่งพาช่วยเหลือกัน จากที่จำกัดอยู่เฉพาะภายในชุมชนให้ขยายออกไปนอกชุมชน (คู เสรี พงศ์พิศ, 2548 และ 2552) การปรับตัวในลักษณะนี้ปรากฏเด่นชัดขึ้น หลังจากที่ประเทศไทยได้ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะผู้ที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยวในพื้นที่จำนวนมาก และแรงงานชนบทที่ไปทำงานในเมืองที่ถูกให้ออกจากงานแล้วต้องกลับไปสู่ชุมชนชนบทที่ตนเคยอยู่ เพื่อเป็นแหล่งพึ่งพิงยามลำบาก ซึ่งคนเหล่านี้ได้ตระหนักคิดและเห็นคุณค่าของวิถีชีวิตที่เรียบง่าย แต่มีความเอื้ออาทรกันในชนบท รวมทั้งมีทรัพยากรที่สามารถพึ่งพาในการดำรงชีพได้หากมีการจัดการที่เหมาะสม (คู Rigg & Ritchie, 2002)

จากการศึกษากรณีตัวอย่าง ชุมชนชนบท ที่กระจายในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทย ซึ่งผ่านประสบการณ์การปรับตัวในการพัฒนาชุมชน เพื่อแก้ปัญหาที่ชุมชนประสบ มีข้อค้นพบที่น่าสนใจประการ กล่าวคือ แม้ชุมชนเหล่านี้จะมีบริบทต่างกันบ้าง แต่ทุกชุมชนล้วนได้รับผลกระทบจากการพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเร่งสร้างเติบโตและความทันสมัยเป็นสำคัญ นโยบายการพัฒนาตามแนวทางนี้แม้ในภาพรวมจะส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตด้านวัตถุวิสัยที่สะท้อนออกมาในรูปของความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตอยู่บ้าง แต่กลับสร้างผลกระทบด้านลบมาต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนชนบทที่ต้องเปลี่ยนไปในทางที่ไม่พึงประสงค์ ทำให้ชุมชนชนบทจำนวนหนึ่งพยายามหาแนวทางในการลดผลกระทบและแก้ไขปัญหาที่ประสงอย่างเหมาะสมมากขึ้น ด้วยการจัดทำแผนการพัฒนาในระดับชุมชน ที่ให้ความสำคัญกับการดำรงชีพและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างสัมพันธ์กัน อีกทั้งยังพยายามขับเคลื่อนด้วยตนเองโดยพึ่งพาทายนอกให้น้อย การปรับนโยบายของรัฐในช่วงหลังที่เน้นการพัฒนาสังคม การพัฒนาคน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งพยายามหาแนวทางการพัฒนาที่สามารถสร้างความสมดุลระหว่างมิติต่างๆ และมีความยั่งยืน จึงเอื้อต่อการขับเคลื่อนของชุมชนเหล่านี้ พอสมควร อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ชุมชนที่ประสบผลสำเร็จจากการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่มักจะเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทค่อนข้างห่างไกล และเคยประสบปัญหาในการทำมาหากินตามแนวทางการผลิตสมัยใหม่พอสมควร โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน ที่ทำกินมีน้อยและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินเสื่อมโทรม อีกทั้งการช่วยเหลือของหน่วยงานของรัฐมักไปไม่ถึงหรือถึงน้อย ผลจากความพยายามปรับตัวของชุมชนทำให้สามารถยกระดับเป็นชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้สูง และมีการเชื่อมโยงกับชุมชนอื่นเป็นเครือข่ายที่ช่วยเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาให้ครอบคลุมและมีความมั่นคงยิ่งขึ้น กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาด้านจำนวนของชุมชนที่พัฒนาประสบผลสำเร็จจึงจัดว่ามีน้อยมาก ข้อมูลจาก กระทรวงมหาดไทยและจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์รายงานคล้ายคลึงกันว่า ชุมชนต้นแบบที่ร่วมโครงการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่จัดว่าประสบผลสำเร็จในระดับสูง เมื่อนำมาคำนวณคิดสัดส่วนมี

จำนวนไม่ถึงร้อยละ 1 ของจำนวนชุมชนทั่วประเทศ (คณะทำงานถอดบทเรียนการศึกษาผลสำเร็จของการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ, 2554; ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2555)

## บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ในการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนชนบทมีทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน โดยในส่วนของภาคเอกชนอาจจะแบ่งออกเป็นหน่วยงานด้านธุรกิจ เช่น บริษัท ห้างร้านต่างๆ และองค์การพัฒนาเอกชนต่างๆ หรือ NGOs นอกจากนี้ในระยะหลังมีองค์การประเภทใหม่เกิดขึ้นที่มีโครงสร้างการบริหารรูปแบบการทำงานเฉพาะที่ผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมแบบราชการกับขององค์การพัฒนาเอกชน แต่เป็นองค์การที่ตั้งโดยภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า “องค์การมหาชน” อีกทั้งยังมีการรวมกลุ่มและจัดตั้งเครือข่ายของประชาชน ที่เคลื่อนไหวเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีโครงสร้างที่หลวมๆ และไม่มี นทางการ เป็นที่รู้จักในนามของภาคประชาชน บทบาทขององค์การเหล่านี้มีระดับความเข้มข้นในการขับเคลื่อนการพัฒนาสองด้านนี้ต่างกันตลอดช่วงเวลาของการใช้แผนฯ ในการพัฒนาประเทศระยะต่างๆ

ในช่วงระยะแรกๆ ของแผนฯ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเกือบทั้งหมดในการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของนโยบายในช่วงนั้นที่มองว่างานลักษณะนี้เป็นงานที่รัฐต้องทำเอง ลักษณะการทำงานจะเป็นการชี้นำโดยภาครัฐในรูปแบบและเนื้อหา ประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้รับการพัฒนา ต่อมาเมื่อประมาณ 30 กว่าปีที่ผ่านมา องค์การพัฒนาเอกชนได้เริ่มเกิดขึ้นและเติบโตเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเคลื่อนไหวในการพัฒนาชุมชนชนบท โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนรากหญ้า (Grassroots) ด้วยการส่งเสริมการเคลื่อนไหวที่มุ่งพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน บนฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น การขยายตัวและเคลื่อนไหวลักษณะนี้ขององค์การพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่งเชื่อมโยงกับการเติบโตขององค์การประเภทนี้ในระดับโลกด้วย และเป็น ช่วงที่การปรับกระบวนทัศน์ในการพัฒนากำลังได้รับความสนใจ ทั้งนี้กระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาที่ถูกเสนอขึ้นมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสิทธิของคนในท้องถิ่น และชุมชนในกระบวนการพัฒนา เพื่อออกแบบ ดำเนินงาน และควบคุมการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของคนท้องถิ่นและบริบทของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น (ดู Prasartset & Lele, 1996 และ Dechalert, 1999) ประกอบกับผลกระทบของแนวทางการพัฒนาเริ่มแสดงออกมาในลักษณะที่ไม่พึงประสงค์มากพอสมควร ดังนั้นแผนฯ ในช่วงระยะนี้ (แผนฯ 5-7) จึงได้เริ่มมีการปรับการบริหารการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่น เข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นของตน แต่การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังไม่เป็น

รูปธรรมมากนัก ความขัดแย้งด้านบทบาทระหว่างภาครัฐกับองค์การพัฒนาเอกชน มีปรากฏให้เห็นพอสมควร

การเปลี่ยนแปลงนโยบายเห็นได้ชัดและมีการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงแผนฯ 8-10 ซึ่งมีสาระที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน และน้อมรับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบแนวคิดหลัก อีกทั้งยังปรับแนวทางการบริหารการพัฒนาที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา มากขึ้น ส่งผลให้ภาคประชาชนมีการเคลื่อนไหวในการพัฒนาทั้งในระดับชุมชนและระดับเครือข่ายอย่างเห็นได้ชัด แม้ในระบอบนี้บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนจะลดน้ำหนักลง ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ก็ยังมีการเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชนอยู่บ้าง โดยการทำงานร่วมกับภาคประชาชนที่มีอยู่ คุมการสอดคล้องกัน หน่วยงานของภาครัฐเองหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการพัฒนาชุมชน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ก็มีนโยบายและจัดทำโครงการพัฒนาที่ส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (วิศิธา โสภาค, มปป.; คณะทำงานถอดบทเรียนการศึกษาผลสำเร็จของการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ, 2554; ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์, 2555) ในขณะที่นักพัฒนาเอกชนบางส่วนได้ผันตัวเองเข้าไปทำงานให้กับองค์กรมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยรัฐ เพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในด้านนี้ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นและเสริมสร้างพลังของกลุ่ม/องค์กรของคนระดับชุมชนให้สามารถพัฒนาศักยภาพเพื่อแก้ปัญหาที่กลุ่มของตนประสบ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, มปป.) เป็นต้น นอกจากนี้ บทบาทของบริษัทเอกชนในด้านการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในชนบทได้ปรากฏออกมาเด่นชัดพอสมควร โดยมักจะทำในลักษณะของโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility หรือ CSR) ที่ลงไปทำงานกับชุมชน โดยมีการดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกระจายไปหลายพื้นที่ (CSR Asia Centre, n.d.; บริษัท ปตท. จำกัด, 2551) ซึ่งดำเนินการเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

จะเห็นได้ว่าทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) มีส่วนสนับสนุนให้ชุมชนชนบทพัฒนา และมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม โดยภาครัฐมีบทบาทมากในช่วงของแผนฯ ระยะแรก แต่ต่อมา องค์การพัฒนาเอกชน และภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในช่วงแผนฯ ระยะหลัง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต ที่น่าสนใจประการสำคัญ คือ การแสดงบทบาทของหน่วยงานของรัฐ มักจะเป็นในลักษณะของการชี้นำสูง มีการทำโครงการแบบ “ปูพรม” ทั่วประเทศ แต่มักจะขาดความต่อเนื่องในการสนับสนุน ทำให้โครงการจำนวนมากประสบความล้มเหลว ในขณะที่ NGOs มักจะมีบทบาทในการกระตุ้นให้คนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งตนเอง การเสริมพลัง และการเชื่อมเครือข่าย แต่มาในระยะหลัง NGOs มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณสนับสนุน จึง

อ่อนกำลังลง นักพัฒนาเอกชนบางส่วนได้เข้าเป็นกำลังสำคัญของบทบาทขององค์การมหาชน โดยเฉพาะสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และในการขับเคลื่อนโครงการความรับผิดชอบต่อทางสังคม บริษัทเอกชน (CSR) ซึ่งบริษัทรายใหญ่ๆ นิยมทำมากขึ้นในระยะหลัง

## **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11:**

### **มิติการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบท**

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” รวมทั้งพยายามในการ “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติ และการขับเคลื่อนแผนฯ ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปบนทางสายกลาง เชื่อมโยงทุกมิติอย่างบูรณาการ ทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วิเคราะห์อย่าง “มีเหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับเมือง เตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงให้เพียงพอ พร้อมกับเตรียมการในการรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” ในการพัฒนาต่างๆ ด้วย “ความรอบคอบ” เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม” จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ และดำเนินชีวิตด้วย “ความเพียร” เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: ฉ)

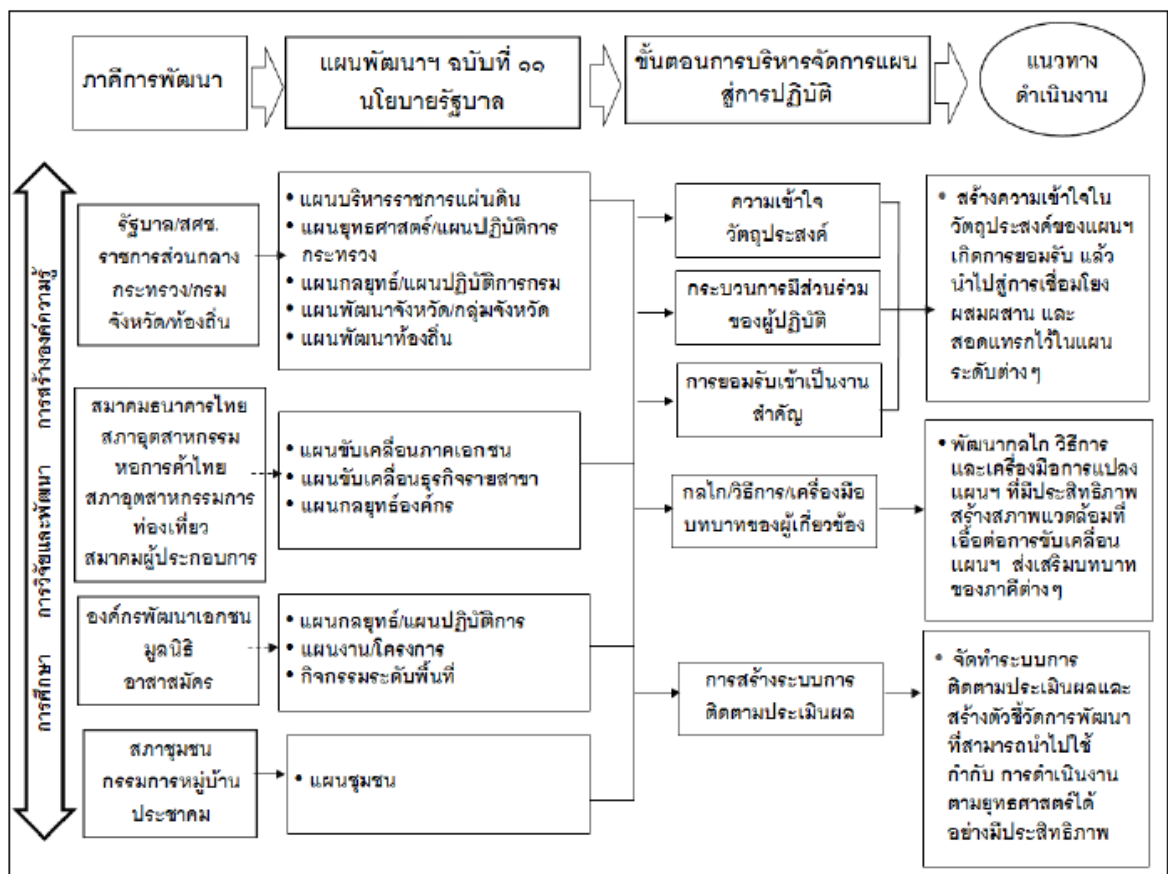
นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยังเน้นการนำทุนต่างๆ 6 ทุนอันได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทุนทางวัฒนธรรมมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน ซึ่งเป็นจุดที่แตกต่างจากแผนฯ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะการสร้างฐานทางปัญญา เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับคนและให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพสามารถก้าวสู่สังคมและเศรษฐกิจสีเขียว ที่มีแบบแผนการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยการพยายามนำความรู้และจุดแข็งของอัตลักษณ์ไทยมาปรับโครงสร้างเศรษฐกิจบนฐานของนวัตกรรมที่เข้มแข็ง เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างรู้เท่าทัน ในขณะเดียวกัน แผนฯ 11 ยังมุ่งสร้างความยั่งยืนของภาคการเกษตร โดยเน้นทั้งความมั่นคงด้านอาหาร

และพลังงาน รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: ข)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีดังต่อไปนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน
- 3) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน
- 4) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน
- 5) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม
- 6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: สรุปสาระสำคัญ 10-17)

แผนภาพการบริหารจัดการแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ



รูปที่ 1: แนวทางการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ไปสู่การปฏิบัติ

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 128

สำหรับด้านการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะชุมชนชนบท เป็นที่ยอมรับกันดีว่าชุมชนชนบทเป็นหน่วยสำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศไทย เพราะมีประชากรอาศัยอยู่ในสัดส่วนสูง วิถีชุมชนและการดำรงชีพของคนในชุมชนยังต้องพึ่งพิงและอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก หากชุมชนเข้มแข็ง คนในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ดีก็จะเป็นพลังหลักในการพัฒนารากฐานของประเทศไทยให้มั่นคง จึงความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน อีกทั้งยังต้องส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคมและธุรกิจเอกชนให้เป็นพลังร่วมในการพัฒนาด้วย เพื่อ มุ่งยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในชุมชน และการจัดการความรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคืนสู่สังคมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนสามารถเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนากับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาค เอเชีย และ โลก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนไว้ โดยมีแนวทางการพัฒนาในยุคศาสตร์การพัฒนาค้นคว้าสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งได้บรรจุการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม โดยเน้นการพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และสามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้คนภายในชุมชนเป็นสำคัญด้วย

นอกจากด้านการพัฒนาชุมชนแล้ว แผนฯฉบับที่ 11 ยังประกอบด้วยยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้คนในชุมชนดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมให้ใช้ความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสัมพันธ์กับการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555: 15-16)

## สรุปและข้อเสนอแนะ

การพัฒนาชุมชนชนบทและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญมากด้านนโยบายในสังคมไทย และน่าจะยังคงสำคัญไปอีกนาน เพราะสัดส่วนของคนที่ดำรงชีพในชนบทและต้องพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีสูง เมื่อเทียบกับประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน อีกทั้งการพัฒนาไปตามแนวทางทุนนิยมที่มุ่งเน้นความเป็นอุตสาหกรรมที่ผ่านมาไม่ได้ประสบผลสำเร็จสูงมากนักที่จะดึงดูดแรงงานในชนบทให้อพยพเข้ามาทำงานและใช้ชีวิตในเมืองอย่างเหมาะสม มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสุข

ที่ผ่านมา นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชนบทของประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนพอสมควร จากที่ให้ความสนใจน้อย และให้รัฐมีบทบาท

นำในช่วงแรกๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบและนำมาซึ่งปัญหาที่ไม่พึงประสงค์หลายประการที่ต้องแก้ไข มาให้ความสำคัญมากขึ้น พร้อมกับการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ ให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา โดยเน้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา อีกทั้งยังเน้นการสร้างเสริมพลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพของผู้นำและสมาชิกชุมชนในการพัฒนาชุมชนของตนเองและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ปัญหาและบริบทของชุมชน อีกทั้งส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางที่น่าสนใจ

บทเรียนจากผลกระทบของนโยบายการพัฒนาของรัฐในช่วงแรกๆของการใช้แผนพัฒนาของชาติ ทำให้ชุมชนชนบทส่วนหนึ่งมีการปรับตัวไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง และให้ความสำคัญกับความสมดุลของวิถีการดำรงชีพกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้สำเร็จ แต่ก็ยังเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับชุมชนชนบททั่วประเทศ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวคิดและทิศทางการพัฒนาที่ปรับเปลี่ยน เริ่มตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา นี้มีความเหมาะสมและเดินได้ถูกทางพอสมควร การที่แผนฯ ฉบับที่ 11 ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งพยายามเชื่อมโยงทุนด้านต่างๆ ให้มีการดึงนำมาใช้อย่างบูรณาการ ถือเป็นก้าวสำคัญของนโยบายด้านนี้ในสังคมไทย แต่ ยังมีความท้าทายอยู่ที่การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดผล โดยการกระตุ้นให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและเป็นรูปธรรม ภายใต้ความตระหนักในสิทธิของชุมชนและความเกื้อกูลระหว่างการดำรงชีพของคนชุมชนกับความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการสนับสนุนการพัฒนาที่ทำได้ในลักษณะที่ให้เกิดความร่วมมือแบบภาคีการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ NGOs เพื่อลดจุดอ่อนของภาครัฐที่มีมาอย่างต่อเนื่อง

## บรรณานุกรม

กฤษฎา บุญชัย. 2554. ฐานทรัพยากร เป็นส่วนผสมสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก

[http://www.ngosthailand.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:2011-02-19-09-24-47&catid=37:2011-02-04-18-27-48&Itemid=2](http://www.ngosthailand.com/index.php?option=com_content&view=article&id=156:2011-02-19-09-24-47&catid=37:2011-02-04-18-27-48&Itemid=2)

คณะทำงานถอดบทเรียนการศึกษาผลสำเร็จของการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ. 2554.

การศึกษาผลสำเร็จของการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบ. กรุงเทพฯ: สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน.

ทิพาพร พิมพิสุทธ์. 2549. นโยบายสาธารณะที่ตีบนฐานเสรีภาพและจริยธรรม. การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549).



- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์. 2555. ผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาชุมชนต้นแบบตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2555 จาก <http://www.baac.or.th/content-report.php>
- นิรนาม. 2555a. การพัฒนาชนบทไทย (จากอดีต - ปัจจุบัน), สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก [http://web.agri.cmu.ac.th/extens/Course\\_all/Course/352721/10.pdf](http://web.agri.cmu.ac.th/extens/Course_all/Course/352721/10.pdf)
- นิรนาม. 2555b. ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาชนบทไทย, สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก [http://web.agri.cmu.ac.th/extens/Course\\_all/Course/352721/13.pdf](http://web.agri.cmu.ac.th/extens/Course_all/Course/352721/13.pdf)
- นิรนาม. ม.ป.ป. ข่าวร้าย ! 2 ทศวรรษ ประเทศไทย คนรวยมีรายได้อีกสูงกว่าคนจนกว่า 14 เท่า รายกระจุกจนกระจายเหมือนเดิม, สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2555, จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1300350072&grpId=01&catid=01](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1300350072&grpId=01&catid=01)
- บาว นาค. 2552. แผนฯ 11 กับมิติการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น สืบค้นเมื่อ 29 กุมภาพันธ์, 2555, จาก <http://www.deepsouthwatch.org/print/521>
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). 2551. โครงการ “รักษป่า สร้างคน 84 ตำบล วิถีพอเพียง”. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2555 จาก <http://www.pttplc.com/TH/social-activities-environment-sufficiency-path-project.aspx>
- ปัทมาวดี โพนนุกูล ชูชุก. 2552. วรรณกรรมปริทัศน์และการสังเคราะห์ความรู้ เรื่อง “สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).
- ปิยะนุช เงินคล้าย. ม.ป.ป. นโยบายสาธารณะ. เอกสารหมายเลข 161. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยะพงษ์ บุญบงก์. 2552. นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีทำงานที่เป็นเลิศ. วารสารพระปกเกล้า, 7(2).
- พรทิพย์ หาผล. 2544. ความสามารถในการเรียนรู้ของชุมชนในการจัดการป่าชายเลน: ศึกษากรณีของชุมชนเปรี๊ตใน ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมือง จังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิรอบ เต็มประสิทธิ์. 2552. การปรับโครงสร้างชนบทไทยกับปัญหาที่มองไม่เห็น สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก [www.bangkokbiznews.com/.../](http://www.bangkokbiznews.com/.../) การปรับโครงสร้างชนบทไทยกับปัญหาที่มองไม่เห็น
- ลดาวัลย์ คำภา. 2555. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วารสารเศรษฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ 6 ฉบับที่ 2: 1-27.
- วิศิรา โสภาค. มปป. การพัฒนาชุมชนไปสู่ความเข้มแข็ง.....ด้วยแผนชุมชน. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดศรีสะเกษ

- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 2552. *การเมืองและนโยบายสาธารณะว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา*. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก <http://www.biothai.net/node/141>
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. มปป. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์  
 อันดับที่ 56. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.). มปป. *แผนพับแนะนำสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน*. กรุงเทพฯ:  
 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- เสรี พงศ์พิศ. 2548. *เครือข่าย: ยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ : สถาบันส่งเสริม  
 วิสาหกิจชุมชน.
- เสรี พงศ์พิศ. 2552. *วิถีชุมชนพอเพียง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2548. *การติดตามผลการดำเนินงานระยะ  
 ครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ระดับประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
 คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2555. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
 แห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ.2555-2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร. 2554. *เกษตรฯ เดินหน้าเร่งแผนพัฒนาการเกษตร ฉบับที่ 11  
 ชุด 3 ยุทธศาสตร์ ขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ* สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2555 จาก  
[http://www.oae.go.th/ewt\\_news.php?nid=10932&filename=index](http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=10932&filename=index)
- Arghiros, D. 2000. The local dynamics of the 'new political economy: a district business associations  
 and its role in electoral politics. In: McVey, R. (2000) Money and Power in Provincial  
 Thailand, Silkworm: Bangkok.
- Agrawal, A., & Gibson, C. C. 1999. Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in  
 Natural Resource Conservation. [doi: 10.1016/S0305-750X(98)00161-2]. *World  
 Development*, 27(4), 629-649.
- Chantana Banpasirichote. 1993. Community integration into regional industrial development: a case  
 study of Klong Pho, Chachoengsao. Bangkok: Thai Development Research Institute.
- CSR Asia Center. N.d. Corporate Social Responsibility in Thailand. Pathum Thani: AIT, CSR Asia  
 Center.
- Dechalert, P. 1999. NGOs, advocacy and popular protest: a case study of Thailand. CVO  
 International Working Paper Number 6.
- Keyes, C.F. 1989. Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation-State. Boulder, CO, USA:  
 Westview Press.

- Parnwell, M. J. G. 2005. The power to change: rebuilding sustainable livelihoods in North-East Thailand. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 4(2), 1-21.
- Parnwell, M. J., Arghiros, D.A. 1996. Uneven Development in Thailand. Aldershot: Avebury.
- Phongpaichit, P., Baker, C. 1995. Thailand Economy and Politics. New York: Oxford University Press.
- Prasartset, S. and Lele, J. 1996. The rise of NGOs as critical social movements in Thailand. In Lele, J. and Tettey, W. (eds.) Asia - who pays for growth? Women, environment and popular movements. 1996, pp. 62-75. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Rigg, J. and Ritchie, M. (2002). Production, consumption and imagination in rural Thailand. *Journal of Rural Studies* 18 (4) : 359-371.
- Wyatt, D.K. (2003). Thailand: A Short History. New Haven and London, Yale University Press.