

บทที่ 2

นิยามความหมาย ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน คือการให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนด ปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชนหรือชุมชน ให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และการควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชน หรือชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทัน การเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ซึ่งการมีส่วนร่วม (participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของ ความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการ ปฏิบัติ เหตุผลแรกของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มผู้นำชุมชน หรือกระทำผ่านองค์กร (organization) ดังนั้น ผู้นำชุมชน องค์กรจะต้อง เป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องใช้ใน งานพัฒนาชุมชน และคนก็มีส่วนสำคัญที่สุด เพราะคนเป็นศูนย์กลางหลักในการพัฒนาที่จะทำให้ ชุมชนมีการพัฒนาไปในทางที่ดี การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการพัฒนาชุมชน ไม่มีประเทศไหน ที่พัฒนาโดยปราศจากการร่วมมือของประชาชน

2.1 นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

คำว่า “ชุมชน” (Community) ตามพจนานุกรม Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English ได้ให้ความหมายของชุมชนว่า หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่ง

มีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน มีศรัทธา ความเชื่อ เชื้อชาติ การงาน หรือมีความรู้สึกนึกคิด ความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีการเกื้อกูลการเป็นอยู่ร่วมกัน ในภาษาไทยใช้อีกคำหนึ่งว่า “ประชาคม” แต่ไม่ได้รับความนิยมนเท่ากับคำว่า “ชุมชน” อาจจะสรุปความหมายหรือคำจำกัดความ ในหลายกรณีและหลายความหมาย ตามนักจิตบุคคลสำคัญได้พยายามให้นิยามความหมายเอาไว้ ดังนี้¹

Olsen ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” หมายถึง องค์การทางสังคมประเภทหนึ่ง ประกอบด้วย พื้นที่บริเวณหนึ่งที่บรรดาสมาชิกตอบสนองความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ และแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ ในชุมชนของตนเองได้

Sanders ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” เป็นกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มมารวมกัน ในบริเวณ เดียวกัน ภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับอันเดียวกัน มีการสังสรรค์กัน มีความสนใจร่วมกัน มีวัฒนธรรมเดียวกันและมีพฤติกรรมเหมือน ๆ กัน

Poplin ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่มีการร่วมมือกัน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน มีการสมาคมแบบเผชิญหน้ากัน มีความสนิทสนมรู้จักกันเป็นอย่างดี

Baker Brownell ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ว่า “ชุมชน คือ การกระทำที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นสังคมที่ตนรู้จักกัน อย่างใกล้ชิดและสนิทสนม”

Peck ให้ความหมายว่า “ชุมชน คือ ปัจเจกชน ซึ่งเรียนรู้ถึงสื่อสัมพันธ์ด้วยความซื่อสัตย์ และเป็นผู้มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันอย่างแน่นแฟ้น และมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างมีนัยสำคัญ ที่จะร่วมสุข ร่วมทุกข์ และเกื้อกูลกัน โดยมองว่า ชุมชนที่คืบนั้น ไม่ใช่จะเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดาย หรือ ไม่ได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างง่าย ๆ เพราะชุมชนนั้นจะต้องมีเป้าหมาย และการที่จะไปสู่เป้าหมาย นั้นจะต้องหาหนทางด้วยการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน ด้วยความรักและสันติสุข เพื่อชุมชนนั้น จะสร้าง ความเป็นชุมชนได้สำเร็จ ความรู้สึกของสมาชิกในชุมชนนั้นรู้สึกอบอุ่นและปลอดภัย”

Mark S. Homan ให้ความหมายของชุมชนว่า “คนจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่ง มีความเชื่อ ผลประโยชน์ กิจกรรม และมีคุณสมบัติอื่นที่คล้ายคลึงกัน คุณลักษณะเหล่านี้มีลักษณะเด่น เพียงพอที่จะทำให้สมาชิกนั้นตระหนักและเกื้อกูลกัน”

Lotquist ให้ความหมายว่า “ชุมชน คือ จิตวิญญาณ หรือความรู้สึก เกิดขึ้นเมื่อคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาทำงานร่วมกัน เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน”

¹ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 25-26.

William กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางสังคมด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์ (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็น เหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

Cohen and Uphoff (1980) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis)
- 2) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making)
- 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา (Implementation)
- 4) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ (Benefits)
- 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ประเวศ วะสี ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” ความเป็นชุมชนอาจหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ มีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน ตามที่กล่าวมานี้ ความเป็นชุมชนจึงหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ

กาญจนา แก้วเทพ กล่าวถึงชุมชนว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัว ไปสู่ระดับเครือข่าย จนถึงระดับหมู่บ้านและระดับเกินหมู่บ้าน และผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีการดำรงรักษาคุณค่า และมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

อัจฉรา สโรบล กล่าวว่า กลุ่มคนหรือชาวบ้านที่มีความตั้งใจ ร่วมใจกับปฏิบัติการกิจเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน โดยเน้นการนำทรัพยากรท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งองค์ความรู้จากภายนอกชุมชน และอาศัยแนวทางการพึ่งตนเอง ความเป็นตัวตน รวมถึงการสร้างเครือข่ายความรู้ เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและยั่งยืน

อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติการนั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่า

ปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้าง โอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบาย การพัฒนาที่กำหนดไว้

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ แท้จริงน่าจะ หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุม การใช้และกระจายทรัพยากร ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทาง เศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการ รับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแบ่งออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็น ตัวของตัวเอง

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

กล่าวโดยสรุปจากความหมายของการมีส่วนร่วม ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีแนวคิดหรือจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันเข้ามา ดำเนินการนั้น ให้แล้วเสร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดแล้วรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องเข้ามามี ส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งความหมายของการมี ส่วนร่วมอย่างกว้าง ย่อมครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ การให้ประชาชนเข้าร่วมกับ กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จาก โครงการเหล่านี้ ล้วนเป็นข้อความที่คู่จะมีความคล่องตัว ดูเป็นการปฏิบัติงานที่จริงจัง ซึ่งบ่งบอกว่า โครงการหรือแผนงานนั้น การมีส่วนร่วมจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงาน อย่างไร สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมที่ระบุค่อนข้างเฉพาะเจาะจง เช่น การที่จะให้ ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความริเริ่มและมุ่งใช้ ความพยายามและความเป็นตัวของตัวเองเข้าดำเนินการและความคุ้มครองทรัพยากรและระเบียบใน

สถาบันต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ก็เป็นการแสดงถึงความหมายที่บอกถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่เน้นให้กลุ่มร่วมดำเนินการ และมีจุดสำคัญที่จะให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างแข็งขัน มิใช่เป็นไปอย่างเฉยเมยหรือมีส่วนร่วมพอเป็นพิธีเท่านั้น

“ชุมชน” ในความหมายของนักพัฒนา มีอยู่ 3 มิติ² คือ 1) มิติภูมิศาสตร์ (Geography) 2) มิติสังคมศาสตร์ (Sociology) 3) มิติจิตวิทยา (Psychology)

1) มิติที่ 1 (Geography) อธิบาย "ชุมชน" ในด้านกายภาพที่เราเห็นด้วยตา ประกอบด้วยพื้นที่ หรือบริเวณที่คนอยู่รวมกันในขอบเขตที่ชัดเจน จะรวมไปถึงทุก ๆ อย่างที่เราเห็นอยู่ในบริเวณนั้นด้วย เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ทั้งนี้ในมิติดังกล่าวตรงกับความหมายของคำ "หมู่บ้าน" ที่เป็น "หน่วยการปกครอง" ที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตาม พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมีมากกว่า 90 ปีมาแล้ว และเป็นความหมายของ "ชุมชน" ที่คนทำงานพัฒนาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเข้าใจกัน อันนี้แม้แต่คนของกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) เองก็ไม่ละเว้น และท่านก็ยังเห็นว่านักพัฒนาในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังหรือด้อยพัฒนา ก็เข้าใจชุมชนในมิตินี้ด้วย

2) มิติที่ 2 (Sociology) กล่าวอธิบาย "ชุมชน" ในด้าน "ความสัมพันธ์" ของคนที่มิปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ทำอะไรหลายอย่างร่วมกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็คือผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interest) เป็นทำนองว่า ผลประโยชน์ร่วมกันจึงคุยกันได้ เช่น ปัญหาหรือความต้องการรวมกัน ตระกูล เครือญาติ ขนบประเพณี วัฒนธรรม ร่วมกัน และเน้นว่ามิตินี้เน้น "ความสัมพันธ์" โดยไม่ได้เน้นพื้นที่ตามมุมมองแรก จึงทำให้ความหมายของ "ชุมชน" ในมิตินี้กว้างไปกว่าความหมายตามมิติแรก

3) มิติที่ 3 (Psychology) เป็นการอธิบาย "ชุมชน" ในมิติ "ความรู้สึก" ของคนในชุมชน สังคมที่มีต่อกันและกัน เช่น ความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี เป็นต้น โปรดสังเกตว่า มิตินี้เน้นความรู้สึกของคน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าในมิตินี้เป็นความรู้สึกเหล่านี้ล้วนเกิดมาจาก "ความสัมพันธ์" และแปรผันตามกัน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเป็นนัยยะที่มีความสำคัญและเป็นประเด็นที่น่าสนใจต่อการสร้างสุขภาพชุมชน

ด้วยนัยยะในแต่และมิติดังกล่าวที่นักพัฒนาชุมชนที่ ต้องตั้งคำถามตนเองและตอบให้ได้คือ "ชุมชนในมิติไหนที่เราสามารถพัฒนาหรือสร้างสุขภาพชุมชน (Create healthy Community) ด้วยการรู้จักอาการหรือสุขภาพของชุมชนว่ามีภูมิคุ้มกันหรือไม่ และหากพบประเด็นเพื่อการสร้างพลังชุมชนแล้วเราจะใช้เครื่องมือหรือวิธีการอย่างไร เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดพลังชุมชนเพื่อการพัฒนาชุมชนได้" หรือ "อะไรที่เราสามารถไปพัฒนาให้เกิดพลังได้"

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 26.

ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมหรือกระบวนการเรียนรู้เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาไปสู่การเป็นชุมชนที่เข้มแข็งได้”

ดังนั้นจากนิยามความหมายต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สรุปเกี่ยวกับนิยามความหมายของชุมชนได้ว่า หมายถึง “กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาณาบริเวณเดียวกัน เช่น ครอบครัว ละแวกบ้าน หมู่บ้าน ตำบล หรือเรียกเป็นอย่างอื่นมีความหมายเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน มีการติดต่อสื่อสารและเรียนรู้ร่วมกัน มีความผูกพันเอื้ออาทรกันภายใต้บรรทัดฐานและวัฒนธรรมเดียวกัน ร่วมมือและพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน” โดยสามารถจำแนกชุมชนออกได้เป็น 2 นัย³ คือ

(1) นิยามความหมายโดยสามัญสำนึก หมายถึง ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวมาอยู่รวมในบริเวณเดียวกัน มีลักษณะเป็นเพื่อนบ้านกัน ซึ่งอาจเป็นญาติพี่น้องกันหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นคนที่อยู่รวมในบ้านเรือนหรือครอบครัวเดียวกัน จึงไม่ใช่ชุมชนในความหมายนี้ เพราะโดยสามัญสำนึกหรือความรู้สึกแล้ว คนที่อยู่รวมกันในบ้านหลังเดียวกัน จึงจะมีอาณาบริเวณเป็นภูมิลำเนา ร่วมกันก็เรียกว่าเป็น “ครอบครัว” หรือ “ครัวเรือน” ไม่เป็น “ชุมชน” เพราะความรู้สึกที่ว่า “ชุมชน” ต้องประกอบด้วยหลาย ๆ ครัวเรือนที่อยู่ใกล้เคียงกันซึ่งทุกคนยอมรับว่าอยู่รวมในบริเวณเดียวกันนั่นเอง ซึ่งแตกต่างไปจากความหมายโดยรูปศัพท์ และความหมายทางวิชาการ

(2) นิยามความหมายโดยรูปศัพท์ คำว่า “ชุมชน” เป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษว่า “Community”⁴ และเพิ่มเป็นคำที่บัญญัติใช้ในภาษาไทยอย่างเป็นทางการเมื่อไม่นานมานี้เอง จะเห็นได้จากไม่ได้บัญญัติไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ที่ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 โดยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง หมู่ชนกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ - ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายไว้ว่า “ชุมชน” เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ประชาคม” หมายถึงกลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคม แต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า ชุมชนในเขตพื้นที่ อาจมี

³ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 19-20.

⁴ Community มีความหมายในภาษาไทยว่า “ชุมชน” ซึ่งบางครั้งช่วยให้เข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับ “การรวมตัวของคน” เท่านั้น ถ้าพิจารณาคำในภาษาอังกฤษ “com” มีความหมายที่ลึกซึ้ง = together และจะเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับใกล้เคียงอีกหลายคำ ได้แก่

- Communal = ของชุมชน, เพื่อชุมชน
- Common = ร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย
- Commune = ความรู้สึกผูกพันใกล้ชิด

เฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติ หรือศาสนา ซึ่งความรู้สึก และทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่มบุคคล ซึ่งความหมายของชุมชน ในมุมมองที่เป็น ชุมชนเฉพาะกลุ่ม ชุมชนหมู่บ้าน ชุมชนประชาคม และชุมชนเสมือนจริง ดังนี้

2.1.1 ชุมชนเฉพาะกลุ่มคน ชุมชนเฉพาะพื้นที่ และชุมชนนักปฏิบัติ

ชุมชนเฉพาะพื้นที่ เป็นชุมชนสำหรับสมาชิกของกลุ่มนั้น โดยเฉพาะ เช่น ชุมชนในโรงงาน อุตสาหกรรม ส่วนชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practices : CoPs) เป็นชุมชนของผู้ที่ทำงาน ในสายงานหรือกลุ่มงานเดียวกัน หรือชุมชนของผู้ที่ประกอบหน้าที่การงานในลักษณะเดียวกัน หรือชุมชนสำหรับผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น ชุมชนของนักพัฒนาชุมชน ชุมชนของ นักวิชาการ ชุมชนของเครื่องกลในโรงงาน ชุมชนของเกษตรกรผู้ทำเกษตรยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งเมื่อ พิจารณานพื้นฐานของความหมายทั่วไปตามศัพท์ของคำว่าชุมชน เห็นได้ว่าการอยู่ร่วมกันใน หน่วยพื้นที่เดียวกันของประชากรที่เป็นสมาชิก โดยมีความสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์บางอย่าง ร่วมกัน มีกรอบบรรทัดฐานหรือระเบียบกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันของประชากรที่เป็นสมาชิก โดยเฉพาะในชุมชนกลุ่มนี้มีความเป็นเอกภาพภายในชุมชนของตนเอง

2.1.2 ชุมชนหมู่บ้าน หรือชุมชนท้องถิ่น⁶

คำว่า ชุมชน ในความหมายหรือมุมมองทั่วไปที่เข้าใจง่าย คือ หมู่บ้าน หรือท้องถิ่น โดยใน ที่นี้รวมไปถึงหมู่บ้านหลายหมู่บ้านที่มีบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ หรือเขตเดียวกันเป็นกลุ่มก้อน ซึ่ง ชุมชนไม่มีปรากฏว่านำมาใช้กับหน่วยงานทางสังคมของไทยในสมัยโบราณ จากหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์และโบราณคดี เช่น ศิลาจารึก พงศาวดาร กฎหมายตราสามดวง รวมทั้งในหนังสือ และตราสารต่าง ๆ ที่ได้ตอบทางราชการกันระหว่างเมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานคร กับหัวเมือง มณฑลทางภาคเหนือหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงสมัย รัชการที่ 7 ไม่พบว่ามีการใช้คำว่า ชุมชน แม้แต่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ก็ไม่ปรากฏคำว่าชุมชนเช่นกัน หากพิจารณาจากหลักฐานการจารึกทั้งในศิลาจารึกสุโขทัย (หลักที่ 1) และจารึกล้านนา พบเพียงคำว่า บ้าน ถิ่น และถิ่นฐาน แต่ไม่พบคำว่าชุมชน

นักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยาสันนิษฐานว่า คำว่า ชุมชน นั้น เริ่มนำมาใช้ในช่วงราว พ.ศ. 2493-2505 โดยบัญญัติขึ้นมาจากคำว่า Community (ชุมชน) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากในระยะนั้น อิทธิพลของวิชาสังคมศาสตร์จากประเทศตะวันตกได้แผ่ขยายมาสู่ประเทศไทย เพื่อใช้ในการศึกษา

⁵ ยศ บริสุทธิ์. (2558). การศึกษาชุมชน : แนวคิดฐานการวิจัย และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 1). ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 3-6.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

สภาพสังคมชนบท ซึ่งชุมชนนั้นน่าจะเริ่มมีการใช้หลักจากนั้นเล็กน้อย โดยการแปลมาจากภาษาอังกฤษคำว่า Community ซึ่งอยู่ในระยะที่วิชาการทางด้านสังคมศาสตร์ตะวันตกได้เริ่มแพร่เข้ามาสู่ประเทศไทยเพื่อศึกษาชนบท รัฐบาลจึงได้ใช้คำนี้เรื่อยมาจน พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีชื่อว่า กรมการพัฒนาชุมชน และด้วยเหตุที่หน่วยงานที่มีคำว่าชุมชนมักเป็นหน่วยงานทางด้านการปกครอง ความหมายของคำว่าชุมชนในระยะแรก จึงนำไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงหรือซ้อนทับกับคำว่า บ้าน หรือ หมู่บ้าน บ้าน รวมถึง ถิ่นฐาน หรือท้องถื่น ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองที่มีขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอนภายใต้การควบคุมของรัฐ

เมื่อหน่วยงานด้านปกครองใช้คำว่า ชุมชน เข้ามาร่วมกับคำว่า บ้าน หรือ หมู่บ้าน ตลอดจน ถิ่นฐาน หรือท้องถื่น จึงทำให้ความหมายของคำว่า ชุมชน โดยนัยนี้สื่อความหมายไปในทำนองเดียวกับคำว่า บ้าน หรือ หมู่บ้าน รวมถึง ถิ่นฐาน หรือท้องถื่น ที่หมายถึง หน่วยการปกครองระดับล่างสุดของพื้นที่ อีกทั้งยังมีขอบเขตทางภูมิศาสตร์ มีประชากรจำนวนหนึ่ง และมีระบบกลไกการปกครองที่เชื่อมต่อกับกลไกของรัฐ ตามลำดับชั้น คือ หมู่บ้าน-ตำบล-อำเภอ-จังหวัด-ประเทศ

หากพิจารณาตามลักษณะของความเจริญเชิงพื้นที่และเศรษฐกิจสังคมของชุมชนที่เป็นชุมชนหมู่บ้าน หรือชุมชนท้องถื่น ดังกล่าวนี้สามารถจำแนกได้ 2 ประเภทหลัก คือ ชุมชนชนบท และชุมชนเมือง ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของลักษณะบางประการของชุมชนชนบทและชุมชนเมืองดังกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.1.3 ชุมชนประชาคม⁷

นอกจากคำว่า Community ในภาษาอังกฤษ ที่ในภาษาไทยแปลว่า ชุมชน แล้ว ยังหมายถึงประชาคม หรือ ชุมชนที่เป็นประชาคมด้วย โดยในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของประชาคมว่า หมายถึง ชุมชน กลุ่มชนซึ่งอยู่ร่วมกันและมีการติดต่อสัมพันธ์กัน อันหมายถึงชุมชนของนานาประเทศที่รวมตัวกันเป็นประชาคมอีกด้วย อาทิ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) หรือประชาคมยุโรป (European Community) เป็นต้น ซึ่งในมุมมองดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นมุมมองเกี่ยวกับชุมชนในเชิงมหภาค

2.1.4 ชุมชนเสมือนจริง⁸

ปัจจุบัน คำว่า Community ไม่ได้จำกัดอยู่กับความหมายที่ทำให้ความสำคัญกับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่รวมถึงชุมชนที่เป็นรูปธรรมหรือชุมชนที่เป็นนามธรรมในลักษณะอื่นด้วย ชุมชนเสมือนจริง (Virtual Community) ซึ่งเป็นชุมชนเครือข่ายทางสังคม (Social Network

⁷ ศศ บริสุทธิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 5.

⁸ ศศ บริสุทธิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 6.

Community) โดยเป็นชุมชนที่ไม่มีอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ที่ชัดเจน แต่อาศัยเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเครือข่ายทางสังคมเป็นอาณาบริเวณของชุมชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากความหมายของชุมชนในเชิงวิชาการ คือ การอยู่ร่วมกันในหน่วยพื้นที่เดียวกันของประชากรที่เป็นสมาชิก โดยมีความสัมพันธ์กันหรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน มีกรอบบรรทัดฐานหรือระเบียบกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันของประชากรที่เป็นสมาชิก เห็นได้ในประเด็นการอาศัยอยู่รวมอยู่ในหน่วยพื้นที่เดียวกันเป็นกลุ่ม หรือการพบปะกัน อาจไม่ชัดเจน เนื่องจากพื้นที่และการปฏิบัติต่อกันดังกล่าว เป็นพื้นที่และการปฏิบัติบนเครือข่ายทางสังคม จึงกล่าวได้ว่า ชุมชนดังกล่าวเป็นชุมชนเสมือนจริง

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.1 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (The Theory of Social Action)⁹

ได้อธิบายถึงการกระทำของมนุษย์ (Action of Human) ในลักษณะที่สามารถนำไปปรับใช้ทางสังคมทั่วไป กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับความสนใจ และระบบค่านิยมของบุคคล

- 1) บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล (Personality)
- 2) ระบบสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ (Social System)
- 3) วัฒนธรรม (Culture) ในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่และวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อถือ (Idea of Believes) ความสนใจ (Primary of Interest) และระบบค่านิยมของบุคคล (System of Value Orientation)

จางง อดิวัฒนสิทธิ์ ได้ศึกษาเรื่องการกระทำของมนุษย์ (Human Action) โดยให้กำหนดความการกระทำว่าเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งที่เป็นแบบเปิดและลึกลับซึ่ง บุคคลผู้กำหนดให้มีความหมายเป็นส่วนตัว ความเข้าใจในระบบความหมายเกิดขึ้นได้ 2 ประการ กล่าวคือ

- 1) ความหมายส่วนตัวจากการกระทำของบุคคลหนึ่งสามารถเข้าใจได้จากการสังเกตโดยตรง
- 2) มีการเข้าใจสิ่งเร้า เราสามารถแสดงความรู้สึกออกมาด้วยตัวเราเองในการให้เหตุผลซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือถ้าการกระทำของบุคคลไม่มีเหตุผลแล้วอาจจะเข้าใจในส่วนประกอบแห่งอารมณ์ที่มีการกระทำเกิดขึ้น โดยอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีความเห็นอกเห็นใจต่อมนุษย์ ผู้สังเกตไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับแนวทฤษฎี หรือจุดมุ่งหมายขั้นสูงสุดหรือค่านิยมของผู้นำ แต่โดย

⁹ สนธยา พลศรี. (2543). *ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า

สติปัญญาแล้วเราอาจเข้าใจสถานการณ์และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง อีกนัยหนึ่งการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นสามารถถือได้ว่าการอธิบายที่แท้จริงของการกระทำเพราะแรงกระตุ้นจะมีอยู่ในส่วนลึกของจิตใจผู้กระทำและสำหรับผู้สังเกตนั้น แรงกระตุ้นเป็นพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาพฤติกรรม และเวเบอร์ได้กล่าวว่า การกระทำทางสังคม 3 ชั้น คือ

(1) การกระทำที่มีเหตุผลเป็นการกระทำที่ใช้วิธีการอันเหมาะสมในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวมุ่งไปในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

(2) การกระทำที่เกี่ยวกับค่านิยม เป็นการกระทำเช่นนี้มุ่งไปในด้านจริยธรรม และศีลธรรมอย่างอื่น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตทางสังคม

(3) การกระทำตามประเพณี เป็นการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลง โดยยึดแบบอย่างที่ทำกันมาในอดีตเป็นหลัก พฤติกรรมการกระทำตามประเพณีที่ไม่คำนึงถึงเหตุผล

2.2.1.1 ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม¹⁰ ดังต่อไปนี้

แอนดรูว์ และ สตีเฟล (Andrew & Stiefel 1980) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- (2) การมีส่วนร่วมในขั้นปฏิบัติการ
- (3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

อิระวัชร จันทระประเสริฐ (2541) กล่าวไว้คือ

(1) การมีส่วนร่วมในลักษณะตัวบุคคล ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

(2) การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มขบวนการ ที่มุ่งสร้างพื้นฐานอำนาจจากการสร้าง กลุ่มและโครงสร้างภายในหน่วยงาน

(3) การมีส่วนร่วมในลักษณะโครงการ ให้ความสำคัญที่การจัดโครงการ อันก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ดี เน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิค ความรู้ การกระจายอำนาจสู่ประชาชน

(4) การมีส่วนร่วมในลักษณะสถาบัน ให้ความสำคัญในแง่ของการก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงสร้างอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ และชนชั้นทางสังคม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 11-12.

(5) การมีส่วนร่วมในลักษณะนโยบาย เน้นเรื่องหลักการยอมรับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและผู้เสียเปรียบในสังคม และนำมากำหนดนโยบาย และแผนงานระดับชาติ

สุธี ศรสวรรค์ (2538) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบดังต่อไปนี้

- (1) การมีส่วนร่วมประชุม
- (2) การมีส่วนร่วมออกเงิน
- (3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- (4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
- (5) การมีส่วนร่วมสัมภพณ์
- (6) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
- (7) การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
- (8) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ประกอบการ
- (9) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
- (10) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

แชพิน (Chapin 2544) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมประชุม
- (2) การมีส่วนร่วมออกเงิน
- (3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- (4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff 1977) ได้อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมโดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ
- (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบไปด้วย การสนับสนุน ทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ
- (3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ทางด้านต่าง ๆ ประกอบไปด้วย ผลประโยชน์ทางด้านวัสดุ ผลประโยชน์ทางสังคมและผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับการควบคุม และการตรวจสอบ การดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

2.2.1.2 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการให้ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้หลายคน¹¹ ดังต่อไปนี้

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2528) ได้ให้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- (1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และพิจารณาแนวทางแก้ไข
- (2) การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข และวางแผนหรือโครงการแก้ไข
- ปัญหา
- (3) การปฏิบัติการแก้ไขปัญหตามแผนและโครงการที่วางไว้
- (4) การรับประโยชน์จากโครงการ
- (5) การประเมินผลโครงการ

ฉ้อวัน วุฑฒิกกรรมรักษา (2526) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นกำหนดความต้องการ
- (2) ขั้นวางแผนดำเนินการ
- (3) ขั้นตัดสินใจ
- (4) ขั้นดำเนินการ
- (5) ขั้นติดตามผลงาน

นอกจากนี้ ยังได้แบ่งลักษณะการเข้าร่วมไว้ อีก เป็นการร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน วัสดุ อุปกรณ์ ร่วมเป็นกรรมการ

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ เป็น 4 ขั้นตอน คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- (3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- (4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

จอห์น และอัฟฮอฟ (Jonh & Uphoff 1980) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ว่าควรทำอะไร)

¹¹ สนธยา พลศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 13-14.

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

(3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2542) กล่าวว่า ทฤษฎีพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือ โอดี (OD) มีวัตถุประสงค์ทั่วไป เพื่อที่จะเพิ่มความสามารถขององค์การ ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ โดยเน้นการปรับปรุงและปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ เน้นการร่วมแรงร่วมใจ ซึ่งการพัฒนาองค์การ มีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

(1) ค้นหาสาเหตุของปัญหา (Diagnostic)

(2) ขึ้นวางแผนการดำเนินงาน (Action - Planning)

(3) การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ (Implementing)

(4) ขึ้นประเมินผล (Evaluating)

2.2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้¹² ดังนี้

รีดเดอร์ (Reeder 1963) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

(1) การปฏิบัติตนให้สอดคล้องตามความเชื่อถือพื้นฐาน กล่าวคือบุคคลและกลุ่มบุคคล เหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

(2) มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้อง กับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

(3) เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริมป้องกันและรักษาเป้าหมายตน

(4) ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บางครั้งมี รากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

(5) ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน

¹² สนธยา พลศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 15.

(6) การมองแต่ตนเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลก็จะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตนเองสมควรกระทำเช่นนั้น

(7) การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ

(8) นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำอยู่ในสถานการณ์นั้น ๆ

(9) โอกาส บุคคล และกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงการของสังคมเอื้ออำนวยเข้ามา มีส่วนร่วมกันในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้

(10) ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างที่ ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น

(11) การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขาารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1) ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่น ๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

(1.1) การมองเห็นว่าตนจะได้ประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

(1.2) การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2) ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมาก จะเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับดังที่คาดคิดเอาไว้ เนื่องจาก การเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามี ส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

(2.1) เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนารูปแบบ โครงรูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

(2.2) ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

(2.3) กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3) ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการ หรือ ผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

(1) ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์ วิหาร

(2) ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

(3) อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

2.2.2 ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้นความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

(1) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

(2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกรังแกหรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

(3) ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

(4) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

(5) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคล ที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2.2.3 ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)¹³

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูง ตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาर्डเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

2.3 แนวคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.3.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมในชุมชน

แนวคิดและกระบวนการมีส่วนร่วมในที่ประชุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น คำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้นการนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้

¹³ ยูพาพร รูปงาม. (2545). การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 15.

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีดังนี้ คือการเอื้อให้เกิดการพยายามพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

นอกจากนี้ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร การมีส่วนร่วมหมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (allocation) และการใช้ประโยชน์ (utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินคืออยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึงซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นโดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้ โดยมิใช่การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

ตามนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะเป็นบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออก

ให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี นอกจากนี้ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากร ควบคุมการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา

2.3.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนี้ International Association for Public Participation¹⁴ ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ¹⁵ ดังนี้

2.3.2.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.3.2.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.3.2.3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจเพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

2.3.2.4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

¹⁴ ชินรัตน์ สมสืบ. (2531). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 20-24.

¹⁵ Jeerawan Parnsuk (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://www.gotoknow.org/posts/479864> [25 มกราคม, 2560].

2.3.2.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้นจากข้อความที่กล่าวมาทำให้รู้ว่าทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชนควรมีการสร้างหลักการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ต่างฝ่ายได้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการไปพร้อมกัน ประชาชนก็จะได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการทำกิจกรรมและการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2.3.3 แนวคิดประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁶

2.3.3.1 คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

2.3.3.2 ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

2.3.3.3 การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

2.3.3.4 การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้นพวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังสามารถเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

2.3.3.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะมาเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

¹⁶ วันชัย วัฒนศัพท์ ภูวลวดี บุรีกุล และเมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. (2551). การมีส่วนร่วมของประชาชน. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท. หน้า 21 – 25.

2.3.3.6 การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

2.3.3.7 การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

2.3.3.8 การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

2.3.4 การแบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁷

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

2.3.4.1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2.3.4.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 29 – 30.

2.3.4.3 ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

2.3.4.4 ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการใช้ อนุญาตอุตสาหกรรมเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

2.3.4.5 ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.3.4.6 ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (มาตรา 165)

2.4 พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย¹⁸

ในระยะ 30 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (2489 – 2519) เป็นยุคที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย คือ แค่การเลือกตั้ง ขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น ๆ เกิดขึ้นน้อย และมักเป็นเรื่องของการเมือง การปฏิบัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือเดินขบวน เช่น การมีส่วนร่วมของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเรียกร้องมหาวิทยาลัยคืนจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน (พ.ศ. 2492) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างขบวนการ

¹⁸ ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด. หน้า 37 – 55. และหน้า 85 – 93.

สันติภาพซึ่งมีเป้าหมายในการต่อต้านสงคราม (พ.ศ. 2495) การเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง (พ.ศ. 2500) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาล (14 ต.ค.2516) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (พ.ศ. 2517) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องนี้และการครอบครองที่ดิน (พ.ศ. 2517) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล พ.ศ. 2518 – 2519

ในระยะ 20 ปีต่อมา (2520 – 2539) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก (พ.ศ. 2523) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชาติไทยตามนโยบาย 66/23 และที่สำคัญคือ เหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งผู้นำกระบวนการและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรง จนนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยเพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ส.ส.ร. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร.ประเภทนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช 2540)

ในระยะ 10 ปีต่อมา (2540 – 2549) เป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรีกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 16 ฉบับ การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 มีผลให้แผนการนำ กฟผ. เข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต้องมีอันยุติลง การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนบ่อนอก บ้านกรูด โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย มาเลเซีย และมีหลายกรณีที่ประชาชน

ประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหนองหาร จังหวัดสกลนคร ที่ประชาชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหนองหารและนำเสนอภาครัฐจนได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ที่มีผลงานอันดีถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต้องจารึกไว้อีกเหตุการณ์หนึ่งคือ การที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็มีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550

แนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ การเพิ่มขึ้นของการให้มีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลกลายเป็นนิยามของประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้ง ยังถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องจัดให้มีการพิจารณาให้ทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศของธนาคารโลกและธนาคารอื่นในภูมิภาค นอกจากภาครัฐแล้ว บริษัทเอกชนจำนวนมากได้ดำเนินโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจเกี่ยวกับการหาที่ตั้งโครงการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการเยียวยาแก้ไขแก่ผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อให้โครงการที่จะจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง

2.5 เครือข่ายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

การที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations 1981) รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมและเครือข่ายไว้ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มิได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

(2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

(3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

สำหรับการจัดการเครือข่ายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีนักวิชาการอธิบายไว้ดังนี้

สมลักษณ์ ไชยเสริฐ (2549) ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย ดังนี้

(1) การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยภาครัฐนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกให้ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่ “รัฐกิจ” หรือ “กิจการของรัฐ” ที่ตนเท่านั้น มีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นสาธารณกิจที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการคิดร่วมกระทำหรือตรวจสอบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้เช่นนี้ ก็จะต้องเผชิญกับสถานะที่อาจเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนกลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมได้ ส่วนภาคประชาชน การตระหนัก การรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่น ต่างก็มีสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมเสมอกันตามหลักการเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องยอมรับการ “รวมขอม” และ “ประสานประโยชน์” มิฉะนั้นความแตกต่างในผลประโยชน์และจุดยืน จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในที่สุด

(2) ทัศนคติ (Attitude) ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ อาทิ เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดที่หลากหลาย รวมทั้งบุคลากรภาครัฐผู้รับผิดชอบด้านการมีส่วนร่วม จะต้องมีความทัศนคติที่ดีต่อประชาชนและต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ตลอดจนต้องมีความอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมต้องใช้

ระยะเวลายาวนาน ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และมีความจริงใจต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรมีท่าทีที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและต่อเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธอันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมและต่อกันแล้ว ความร่วมมือ “ประชารัฐ” ก็จะพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น

(3) การเป็นตัวแทน (Representation) มาจากการสรรหาและคัดเลือกตัวแทน จะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย จะได้ประสานผลประโยชน์กันจนลงตัวและเกิดความเป็นธรรมขึ้น รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะและความสามารถที่เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและกัน ความรับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงิน ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่น เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นตัวแทนจะต้องมีความน่าเชื่อถือจากกลุ่มทั้งหลาย หรือผู้มีส่วนได้เสีย และมีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องตระหนักถึงคือสมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้สึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน

(4) ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ต้องสร้างให้สมาชิกมีความเข้าใจและมีความจริงใจในการเข้าร่วม สิ่งที่จะได้ตามมาคือความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) ในองค์กรโดยการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันนั้น ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นรูปธรรมและเป็นวัฒนธรรมขององค์กร ซึ่งการสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา ความไว้วางใจกันและกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจอาจทำได้คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน รวมทั้งต้องมีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำอย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการสร้าง และดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจการร่วมมือซึ่งกันและกัน

(5) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) เป็นการสร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกอย่างหลากหลายกลุ่มลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้

การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ ในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบาย บางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

(6) ฉันทามติ (Consensus) การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วม ในการหาวิธีแก้ไขปัญหายุ่ยากซับซ้อนร่วมกัน หาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม ซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ตาม ก็ต้องสามารถที่จะปรับความคิดเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้โดยสันติวิธี เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

(7) การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) องค์กรการมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในองค์กร คือจะต้องจัดกิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความคิดซึ่งกันและกันเป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่าง ผู้ที่เข้าร่วมสิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นกลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นกลไกช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและรับการสนับสนุนจากสาธารณชน เป็นเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับทุก ๆ คน

(8) ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose) ต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ การมีความมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุชัดเจน จะนำทางให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความเป็นเอกภาพทางความคิดเห็น เอกภาพในการดำเนินกิจกรรม และความเข้มแข็งขององค์กร นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมี

กิจกรรมเป้าหมาย ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องระบุว่าในกิจกรรมแต่ละอย่างมีกี่ขั้นตอน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

(9) การประเมินผล (Appraisal) ต้องมีระบบการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วม และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์กรใดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โปร่งใส และซัดทัศนคติส่วนตัวออกได้มากที่สุด ถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือนี้ได้อย่างได้ผลและเกิดประโยชน์ ในทำนองเดียวกันการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลของกระบวนการประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

(10) ความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้น เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ สำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการ ลงได้ โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

(11) ความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการให้เกียรติ ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน สมาชิกทุกคนในองค์กรมีอิสระทางความคิด การที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ จะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระ หรือความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(12) ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) องค์กรการมีส่วนร่วม ต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นเพื่อให้เกิดการมี

ส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมด้วยการให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่องจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วม รวมทั้งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

(13) เครือข่าย (Network) การส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐและภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายคือ การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน มาผนึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงาน ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน ต้องผนึกกำลังขอความร่วมมือ หรืออาศัยการทำกิจกรรมร่วมมือกันหลายองค์กร ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือจะต้องเกิดขึ้นจากวิถีคิดของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลัก โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้น จำเป็นต้องให้มีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุยเพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นเครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชน และกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมในแนวราบขององค์การการมีส่วนร่วมและชุมชน รวมทั้งเป็นกระบวนการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้สามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการทำงานของคนในชุมชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของคนและปัญหาส่วนรวมในชุมชน ซึ่งการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนย่อมต้องอาศัยพลังเครือข่ายของชุมชนด้วยเช่นกัน ดังนั้นวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของเครือข่ายชุมชนที่แสดงออกถึงพลังชุมชนไว้ ดังนี้

ปารีชาติ สถาปิตานนท์ ได้เสนอรูปแบบการจัดการเครือข่ายแบบแสวงดาวไว้ว่า ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 6 ประการคือ การมีจุดมุ่งหมายร่วม การจัดการระบบข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาระบบที่โปร่งใส การสร้างความรู้สึกร่วม การเชื่อมโยงและคน การจัดการเครือข่ายโดยใช้หลักการทางพุทธศาสนา ได้มีการนำหลักอปริหานิยธรรม หลักธรรมเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของบุคคลและหมู่คณะ คือศรัทธา สីล พานุ สัจจะ วิริยารัมภะ และปัญญา หรือเวสาร์ชกาณธรรม มาใช้เป็นแนวทางการจัดการเครือข่ายด้วยเช่นกัน

ชัยวัฒน์ ธีระพันธ์ และปาริชาติ สถาปัตตานนท์ ได้ให้นิยามคำว่า “เครือข่าย” ไว้ 2 ลักษณะ คือ

(1) เครือข่าย หมายถึงการที่คนมาพบปะกัน มาประชุมกัน และทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน เพราะมีสิ่งที่ยึดโยงในระหว่างสมาชิกเข้าด้วยกัน คือสัมพันธ์ภาพของสมาชิกในเครือข่ายโดยบุคคลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกัน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านโอกาสในการสื่อสารการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วยกัน

(2) เครือข่าย หมายถึงการเชื่อมต่อระหว่างมนุษย์ขยายผลออกไปในวงกว้างเพื่อให้ส่งผลเป็นทวีคูณ มีการขยายผลแบบก้าวกระโดด เป็นพลังสร้างสรรค์คุณภาพอย่างเฉียบพลัน

ชวนานทอง ธนสุกาญจน์ (2543) นิยามคำว่า “เครือข่ายทางสังคม” หรือ “เครือข่ายชุมชน” หรือ “ทุนทางสังคม” ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลระหว่างบุคคล 2 – 3 กลุ่มคน เป็นร้อยเป็นพัน แสดงออกด้วยการพบปะกันเป็นประจำ โดยการทำงาน หรือสันตนาการ ซึ่งมีจุดกำเนิดจากสายโลหิต สถาบันครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงานอาชีพ ความสนใจปัญหา เทคโนโลยี กฎหมาย ข้อตกลง การแต่งตั้ง เป็นต้น กลุ่มคนและเครือข่ายจึงแตกต่างกัน “กลุ่มคน” จะประกอบด้วยคนที่มีความคิด ความเชื่อเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกัน ผ่านประสบการณ์ต่าง ๆ ร่วมกัน มีกิจการต่าง ๆ ที่เหมือน หรือใกล้เคียงกัน มีพันธกิจร่วมกัน และดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน ส่วน “เครือข่าย” หมายถึง คนที่มีความคิด ความเชื่อเหมือนหรือต่างกันได้ แต่ทุกคนต่างมุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักร่วมกัน ในขณะที่เป้าหมายย่อยของบุคคล กลุ่มบุคคลอาจแตกต่างกันก็ได้

กาญจนา แก้วเทพ (2538) มองคำว่าเครือข่ายจากคำภาษาอังกฤษ จะพบว่า Network เป็นการผสมคำว่า Net ที่แปลว่า ตาข่าย เข้ากับคำว่า Work แปลว่า การทำงาน หรือการเกิดขึ้น ดังนั้น คำว่าเครือข่าย จึงจะน่าแปลว่า ตาข่าย หรือการเชื่อมโยงในการทำงาน หรือการเชื่อมโยงที่ทำให้เกิดงาน

บุสดี มอนซอน และคณะ กล่าวถึงเครือข่ายในเชิงการพัฒนาไว้ว่า “เครือข่ายทางสังคม” คือ การสร้างสัมพันธ์ภาพ สังคมในการเรียนรู้เพื่อยกระดับแนวคิดและกิจกรรมที่ทำร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อสังคมที่เป็นสมาชิกอยู่โดยการเชื่อมโยงสายสัมพันธ์อย่างปัจเจก บุคคล กลุ่มองค์กร และสถาบัน ซึ่งเป็นสมาชิกในเครือข่ายเข้าร่วมกิจกรรมตามความเหมาะสม ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมเครือข่าย เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้ว เริ่มจากวิถีชุมชนที่อยู่กันเป็นกลุ่ม และมาเชื่อมต่อกันด้วยความสัมพันธ์ที่พบในระดับเดียวกัน เป็นการสัมพันธ์แบบแนวราบ หรือเป็นเครือข่ายที่มีลักษณะพึ่งพิงหรือช่วยเหลือกัน กิจกรรมการเชื่อมต่ออาจเป็นครั้งคราว หรือสม่ำเสมอ

การเชื่อมต่ออาจทำได้โดยโยงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์หรืออาจทำผ่าน โครงสร้างทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือ สาธารณูปโภค

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญ 7 ประการของการเป็นเครือข่าย คือ

- (1) การรับรู้มุมมองร่วมกัน
- (2) การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน
- (3) การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน
- (4) การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง
- (5) กระบวนการสร้างเสริมซึ่งกันและกัน
- (6) การพึ่งอิงร่วมกัน
- (7) การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน

ดังนั้น “เครือข่ายทางสังคม” หรือ “เครือข่ายชุมชน” จึงเป็นกระบวนการทางธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีโครงสร้างของความสัมพันธ์เป็นเครือข่ายและสามารถจำแนกได้เป็น เครือข่ายทางสายเลือดเผ่าพันธุ์ เครือข่ายทางวัฒนธรรม หรืออาจจำแนกตามลักษณะความสัมพันธ์ เช่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เครือข่ายทางอาชีพ และความสัมพันธ์เชิงกระบวนการเรียนรู้ กระบวนการพัฒนา โดยผู้วิจัยสามารถสรุปความหมายของเครือข่ายและความสำคัญของเครือข่ายได้ 4 กรณี คือ

- (1) เครือข่ายนัยยะแห่งความสัมพันธ์ของสมาชิก
- (2) เครือข่ายนัยยะแห่งการประสานความร่วมมือกัน
- (3) เครือข่ายนัยยะแห่งภารกิจหรือกระบวนการร่วมกัน
- (4) เครือข่ายนัยยะแห่งการมีจิตสำนึกในเป้าหมายหรือจุดหมายร่วมกัน

หากมองในเชิงการทำงาน โครงการหรือการพัฒนาจากหน่วยงานของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าหมายถึงความต้องการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการมีกิจกรรมร่วมกันของสมาชิก การสื่อสารเพื่อสร้างความรู้ ความหมายและโลกทัศน์ ความเท่าเทียมของฝ่ายต่าง ๆ และการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งจะพัฒนาได้ต้องมีเจ้าหน้าที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายมีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน

สำหรับในมุมมองเกี่ยวกับ “การพัฒนาเครือข่ายชุมชน” ภายใต้อกรอบแนวคิดทางวิชาการโดย Meredith Minkler (1997) สรุปไว้ 2 กรอบ คือ

- 1) การทำงานชุมชนแบบสงเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญหรือภาครัฐ ได้แก่

(1) การทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน เป็นการทำงานบนความเชื่อและหลักการที่ว่าภาครัฐมีหน้าที่ลงไปดูแลให้ความช่วยเหลือเรื่องการเงิน การอาชีพ ที่อยู่ อาศัย

(2) การทำงานพัฒนาชุมชนแบบเพิ่มศักยภาพของชุมชน เป็นการทำงานที่เชื่อว่าถ้าชุมชนมีความสามารถมากขึ้นจะทำให้คนในชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาตนเองได้ ดังนั้นกิจกรรมที่ต้องทำคือ การอบรมให้คนชุมชนเกิดการเรียนรู้ตามตามหลักสูตรที่ผู้เชี่ยวชาญหรือภาครัฐจัดทำขึ้น กิจกรรมการอบรมมีทั้งที่เป็นการบรรยายความรู้และที่เป็นการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม

2) การทำงานชุมชนแบบการเคลื่อนทางสังคมตามศักยภาพของบุคคลและชุมชน ได้แก่

(1) การทำงานชุมชนแบบการค้นหาทุนทางสังคมและทุนมนุษย์ เนื่องจากการทำงานรูปแบบนี้มีความเชื่อมั่นในศักยภาพและธรรมชาติของมนุษย์และสังคม เป้าหมายการทำงานที่เน้นความเท่าเทียมกันแบบหุ้นส่วน มีการค้นหากลุ่มบุคคลที่มีภูมิปัญญา มีความสนใจ หรือแนวโน้มที่จะเป็นหุ้นส่วนทางความคิดหรือการจัดการ ได้ซึ่งโดยปกติคนเหล่านี้อาจเป็นบุคคลที่มีความคิดมีกิจกรรมที่เกิดประโยชน์อยู่แล้วในระดับหนึ่ง การทำงานของภาครัฐอาจทำให้เกิดผลกระทบทั้งด้านบวก และด้านลบต่อคนกลุ่มนี้ได้ ดังนั้นการทำงานชุมชนรูปแบบนี้จึงจำเป็นต้องมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนมุมมอง จนเกิดเป็นเป้าหมายเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน และร่วมกันในการสร้างกระแสภาคภูมิใจใหม่ในการสร้างสรรค์ชุมชน

(2) การทำงานชุมชนแบบเสริมสร้างพลังอำนาจ เป็นการทำงานชุมชนที่ถอดบทเรียนจากการทำงานรูปแบบต่าง ๆ และเกิดข้อคิดที่ว่า การทำงานที่หวังผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้จำเป็นต้องลงทุนในการพัฒนาคนในชุมชน ให้เกิดความสามารถในการเป็นผู้นำในเรื่องต่าง ๆ และมีความเชื่อมั่นในตนเอง รู้จักสังคมของตน รู้จักคิด กระตุ้น รวมกลุ่ม หรือจัดการกับคนในกลุ่มให้เกิดการทำงานพัฒนาชุมชนร่วมกันได้โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ และคุณภาพชีวิตโดยรวม ดังนั้นการพัฒนาชุมชนที่มีประสิทธิภาพการเคลื่อนไหวทางสังคม ก็จะมีการระเบิดศักยภาพจากภายในชุมชน หรือเป็นชุมชนที่มีพลังอำนาจแล้ว จึงมีความเป็นไปได้มากกว่าชุมชนที่อาศัยประสิทธิภาพจากภาครัฐในเชิงการสงเคราะห์เท่านั้น การต่อยอดชุมชนต้องประเมินระดับความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้เกณฑ์วัดประสิทธิภาพของชุมชนที่มีศักยภาพในการระงับคดีอาญาโดยชุมชนได้นั้น ต้องอาศัยพื้นฐานตัวชี้วัดในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) การมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
- (2) การมีส่วนร่วมระดับรวบรวมความคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ
- (3) การมีประสบการณ์ ความสำเร็จที่ภูมิใจ ใช้เป็นตัวอย่างให้ชุมชนอื่นได้

(4) การมีทักษะการเรียนรู้และถอดบทเรียนได้เอง โดยอาศัยทักษะการเรียนรู้จากการสื่อสาร การประชุม การแลกเปลี่ยนมุมมองและการตัดสินใจโดยการใช้ข้อมูล การใช้ทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่ เช่น ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนวัฒนธรรม และทุนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(5) การมีวัฒนธรรมเอื้ออาทร สามัคคี รู้จักผู้ด้อยโอกาสในชุมชน รู้จักให้เกียรติ รู้จักสำนึกผิด โดยมีการค้นหาพัฒนามาจากรับฟังและการเปิดโอกาสทางประชาธิปไตยในการตัดสินใจ

(6) การมีทักษะด้านการจัดการ มีความรู้ มีทุนการเงิน และมีอาชีพที่ทำให้คนในชุมชนส่วนใหญ่พึ่งตนเองได้