

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง สิทธิและบทบาทชุมชนในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นในเขตจังหวัดราชบุรี ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอในหัวข้อต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน
 - 2.1.1 ความหมายของสิทธิ
 - 2.1.2 ความหมายของชุมชน
 - 2.1.3 ความหมายของสิทธิชุมชน
 - 2.1.4 วิวัฒนาการของสิทธิชุมชน
 - 2.1.5 หลักการและลักษณะของสิทธิชุมชน
 - 2.1.6 สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของชุมชน
 - 2.2.1 ความหมายของบทบาท
 - 2.2.2 ประเภทของบทบาท
 - 2.2.3 บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน
 - 2.2.4 ศักยภาพของชุมชน
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น
 - 2.3.1 การบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย
 - 2.3.2 การบริหารงานส่วนท้องถิ่นของจังหวัดราชบุรี
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ
 - 2.4.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างประเทศ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชน เป็นเรื่องที่มีมาแต่ ดั้งเดิม คู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรม สังคมมานาน ต่อมาเกิดกลไกภาครัฐ ที่มีอำนาจมากขึ้น และเข้าไปดำเนินการ จัดระบบ สิทธิชุมชนในประเทศไทย ได้รับการคุ้มครองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมามีการยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งสิทธิชุมชน ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 โดยให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะดำเนินการไม่ได้ นอกจากจะมีการศึกษาและผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนก่อนที่จะมีการดำเนินการ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, หน้า 7 - 8)

2.1.1 ความหมายของสิทธิ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542) “สิทธิ” แปลว่า “อำนาจอันชอบธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ยังให้ความหมาย คำว่า “อำนาจ” คือ ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำ หรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดได้

สุเทพ เอี่ยมคง (2556, หน้า 2) กล่าวว่า สิทธิ คือ ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

สิทธิของประชาชนตามกฎหมาย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิของประชาชนเอาไว้ โดยให้ถือว่าประชาชนไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกันหมด เช่น

1. บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง หมายความว่า คนทุกคนย่อมสามารถเข้ามารับผิดชอบต่อบ้านเมือง โดยการใช้สิทธิตามกฎหมาย เช่น กฎหมายเลือกตั้ง เมื่อประชาชนอายุครบ 18 ปี ย่อมมีสิทธิ ที่จะเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่ทางการเมืองแทนตนเอง ที่เป็นการตัดสินใจของประชาชนว่าจะได้ผู้แทนที่ไปทำหน้าที่ในด้านการเมืองได้ดีเพียงใด

2. บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งสิทธิอันนั้นสามารถใช้ อ้างอิง หรือยืนยันกับบุคคลอื่นได้ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าทรัพย์สินจะไปอยู่ที่ใด จะถูกขโมยหรือเคลื่อนย้ายไปที่อื่นผู้เป็นเจ้าของก็ยังสามารถอ้างสิทธิอันนี้ได้โดยตลอด เพื่อให้ทรัพย์สินเหล่านั้น กลับคืนมาอยู่ที่เดิมหรืออยู่ในความครอบครองอย่างเดิม ถ้าหากบุคคลอื่นครอบครองเอาไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่มี สิทธิที่ย่อมสามารถฟ้องร้องต่อศาล เพื่อบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้

วีระ สมบูรณ์ (2545, หน้า 12) ยังได้กล่าวไว้ว่า “สิทธิ” หมายถึง สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นพึงมีพึงได้อย่างถูกต้องคนอื่นต้องยอมรับ จะขัดขวางหรือลิดรอนไม่ได้

สรุปได้ว่า “สิทธิ” เป็นประโยชน์ อำนาจ หรือสิ่งที่บุคคลพึงมีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองโดยไม่ได้มีการละเมิด เช่น สิทธิทางการเมือง และสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

2.1.2 ความหมายของชุมชน

คำว่า “ชุมชน” ราชบัณฑิตยสถาน (2542) “ชุมชน” ความหมายดั้งเดิมหมายถึง หมู่ชน กลุ่มคน ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ในความหมายที่กว้างขวางออกไปในสังคมสมัยใหม่ ปรากฏเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมากมาย ที่สมาชิกอาจมิได้อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน แต่มีความผูกพัน มีผลประโยชน์เดียวกัน มีชะตากรรมร่วมกัน สมาชิกแต่ละคนนิยมตนเองว่าเป็นหนึ่งในวงสัมพันธ์นั้นและสังคมที่รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น เช่น ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบผู้เดือดร้อนจากการพัฒนา คนพิการ ฯลฯ ดังนั้น “ชุมชน” จึงหมายถึง วงสัมพันธ์ในลักษณะที่กว้างขวางออกไปด้วย

กาญจนา แก้วเทพ (2538, หน้า 27) ได้ให้คำ นิยามของ “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัว ไปสู่ระดับเครือญาติจนถึงระดับหมู่บ้านและใหญ่กว่าระดับหมู่บ้านและผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกันนอกจากนี้ ยังมีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 13) ให้ความหมาย “ชุมชน” หมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรกัน มีความพยายามทำ อะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ รวมถึงการติดต่อสื่อสารกัน

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543, หน้า 17) กล่าวถึง ความสำคัญของความเป็นชุมชนว่าการที่กลุ่มคนได้สร้างสรรค์ บางสิ่งบางอย่างขึ้นด้วยตนเอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกัน คุณลักษณะหรืออัตลักษณ์และการทำ งานร่วมกัน ความเป็นชุมชนไม่ใช่สิ่งคงที่อยู่ตลอดเวลา อาจเกิดขึ้นและสลายไปได้ บางขณะก็มีความเข้มแข็งเพื่อเผชิญสถานการณ์ที่ยุ้งยาก บางขณะอาจจะไม่มีพลังและสูญสลายไปหรืออาจฟื้นตัวขึ้นมาใหม่อีกก็ได้ มีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

2.1.3 ความหมายของสิทธิชุมชน

การศึกษาความหมายของสิทธิชุมชน ผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดจากนักวิชาการหลายท่าน ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 46) อธิบายความหมายของคำ ว่า “สิทธิชุมชน” ว่า หมายถึง สิทธิที่ไม่ใช่ส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐแต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร

อานันท์ กาญจนพันธ์ (2544, หน้า 219) สิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่ทำให้เราจำเป็นต้องพิจารณาระบบกรรมสิทธิ์ในฐานะเป็น “สิทธิเชิงซ้อน” ซึ่งหมายถึงการดำรงอยู่ร่วมกันของสิทธิของหน่วยสังคมหลายๆ หน่วยบนพื้นที่เดียวกันและทำให้เราจำเป็นต้องละเลิกจากการมองสิทธิเชิงเดี่ยว

หรือการจัดการประเภทเดียว สิทธิชุมชนจึงเรียกร้องให้เราทำความเข้าใจกับระบบจัดการร่วม (Co - management) และสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

เสนห์ จามริก (2546, หน้า 18) กล่าวถึงความหมายของ “สิทธิชุมชน” ว่าหมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

ยศ สันตสมบัติ (2548, หน้า 22) ให้ความหมายว่า สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วม” เหนือทรัพย์สินของชุมชนสมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้สมาชิกชุมชนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศน์และเพื่อความอยู่รอดของชุมชนดังนั้นจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (2547, หน้า 242 - 243) ให้ความหมายว่า สิทธิชุมชน (Community Rights) หมายถึง การแสดงออกของความพยายามในการยอมรับกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากร ซึ่งถือเป็นสิทธิในการถือครองทรัพยากรต่างๆ การจัดการควบคุม (Right of Management and Control) หรือสิทธิในการเข้าถึง (Rights of Access) แทนที่การเน้นถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของอย่างเดียวซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555, หน้า 8) กล่าวว่า “สิทธิ” เป็นสิ่งที่มนุษย์ได้มาด้วยการต่อสู้กับธรรมชาติและเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน สิทธิ จึงเกิดขึ้นได้ด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยการต่อกรกับองค์กรต่างๆ และด้วยการเรียกร้องต่อสู้กับอำนาจ “สิทธิชุมชน” ไม่อาจมีขึ้นได้ถ้าไม่มีผู้คนและชุมชนที่ตระหนักถึงคุณค่า และศักดิ์ศรี ของชุมชน ในปัจจุบันสังคมไทยเกิดปัญหากลุ่มประชาชนออกมาเรียกร้องสิทธิกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย

สรุปได้ว่า สิทธิชุมชน หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมของชุมชนในการบริหารจัดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิอื่นๆ อันเกี่ยวข้องกับ การมีชีวิตอยู่ โดยไม่ถูกรุกล้ำล่วงเกิน รวมถึงการที่ชุมชนสามารถกำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างยั่งยืน

2.1.4 วิวัฒนาการของสิทธิชุมชน

ทางประวัติศาสตร์ “สิทธิชุมชน” เป็นสิทธิดั้งเดิมที่มีมานานในชุมชน ท้องถิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ว่าจะในสังคมไทยหรือในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ผ่านมามักจะเน้นสิทธิมหาชน (Public Right) ซึ่งรัฐเป็นผู้ทรงและใช้สิทธิ เช่น รัฐเป็นเจ้าของภูเขา ป่าไม้ ทะเล แม่น้ำ แร่ ฯลฯ และเน้นสิทธิเอกชน ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ แนวความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” ที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

ครอบครัว ชนเผ่า และชุมชนที่มีอัตลักษณ์และวัฒนธรรมประเพณี โดยเฉพาะการร้อยรัดด้วย ศิลธรรมและจารีตประเพณีบนฐานทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน จึงไม่มีบทบาทมาเป็นเวลายาวนาน (จรัส ดิษฐาภิรักษ์, 2547, หน้า 13)

สิทธิชุมชนเกิดขึ้นมาจากความคับข้องใจต่อแนวทางการพัฒนาของโลกซึ่งส่งผลต่อ ประเทศต่างๆ ในโลก ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว ด้วย ผลของแนวทางการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการทำลายและแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน เกิด ความทุกข์ยากของชาวบ้านที่ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาและการล่มสลายของชุมชนอันเกิดจากแนว ทางการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่เป็นอุดมการณ์เสรีนิยมตะวันตก กระแสโลกาภิวัตน์เชิงอำนาจนิยม เศรษฐกิจเสรี นโยบาย และโครงการพัฒนาเชิงอำนาจนิยม (เสนห์ จามริก, 2544, หน้า 13 - 14) ทำให้เกิดการเคลื่อนไหว และการก่อตัวของขบวนการสิทธิชุมชนที่นำเสนอ “ยุทธศาสตร์ชุมชน ท้องถิ่นพัฒนา” ขึ้นมา เพื่อยับยั้ง แนวพัฒนาของยุคโลกาภิวัตน์โดยที่การเรียกร้องสิทธิชุมชนจะถือ หลัก“ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” อันเป็นเสมือนเศรษฐศาสตร์ที่ทวนกระแสที่เน้น การพึ่งตนเอง การกินอยู่แต่พอดี ซึ่งแตกต่างจากยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนา ที่ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม (รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, 2544, หน้า 10)

การเคลื่อนไหวของชุมชนดังกล่าวได้มีการศึกษากันเด่นชัดขึ้นในปัจจุบัน และอาจกล่าว ได้ว่า “สิทธิชุมชน” เกิดขึ้นจากการบัญญัติของ ศาสตราจารย์เสนห์ จามริก และนักวิชาการบางท่าน ที่ร่วมกันบัญญัติคำๆ นี้ เพื่อต้องการให้เห็นจิตวิญญาณและความมีภูมิปัญญาของชุมชนที่ถูกครีรอน มาเป็นเวลานานในสังคมไทย และต้องการรื้อฟื้นสิ่งเหล่านี้ขึ้น (เจริญ คัมภีร์ภาพ และคณะ, 2541, หน้า 121) พัฒนาการของสิทธิชุมชนในระยะแรกๆ จะเป็นเรื่อง “สิทธิชุมชนท้องถิ่น” ในความหมาย ของสิทธิตาม “ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎเกณฑ์ในการจัดการทรัพยากรป่า ที่ชุมชนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นวิถีสืบเนื่องกันมา” ซึ่งในช่วงแรกจะจำกัดอยู่ที่เรื่องอำนาจจัดการ ทรัพยากรป่าหรือป่าชุมชน ต่อมามีการพัฒนาความหมายสู่การมีอำนาจจัดการของชุมชนเหนือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นกว้างขวางมากขึ้น หรือมีการให้ความหมายในเชิง นามธรรมที่กว้างขวางยืดหยุ่นขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องป่าหรือทรัพยากรอย่างเดียว (เจริญ โฆษณา นันท์, 2545, หน้า 396) เช่น

1) สิทธิของกลุ่มหรือของชุมชน หรือเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรชุมชน ซึ่งกินความ ตั้งแต่ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรพันธุกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติเป็น สิทธิประเพณีของชุมชนในการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน เพราะชุมชนท้องถิ่นจะ อยู่รอดและพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรีได้ จำเป็นต้องมีสิทธิพื้นฐานในการใช้และดูแล ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และยังรวมถึงสิทธิในการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อ ฐานทรัพยากรของชุมชน (เสนห์ จามริก, 2546, หน้า 57)

2) สิทธิร่วมกันของชุมชนในการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพในการจัดการชีวิตของตนเอง และสิทธิในการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอก บนฐานของจิตสำนึกร่วมของชุมชน (ยศ สันตสมบัติ, 2547, หน้า 35)

3) สิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิที่ก่อรูปความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติซึ่งชุมชน มีการก่อร่างตั้งถิ่นฐานจากความสัมพันธ์กับฐานทรัพยากร ซึ่งได้พัฒนาสืบเนื่องมาตลอด ไม่ว่าชุมชนประมง ชุมชนป่า (วรินทรา ไกยรวงศ์, 2544, หน้า 8)

จากการพัฒนาสิทธิชุมชนดังกล่าวจะเห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นเรื่องสิทธิของกลุ่ม หรือสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชนที่มีขอบข่ายกว้างขวางทั้ง ดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรพันธุกรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่การมีสิทธิเหนือทรัพยากรดังกล่าวของชุมชนมิใช่เป็นการที่ชุมชนหรือกลุ่มจะยึดทรัพยากรเอามาเป็นกรรมสิทธิ์อย่างเด็ดขาด ในทำนองเดียวกับการมีกรรมสิทธิ์ของเอกชนเหนือทรัพย์สิน แต่จะเน้นลักษณะพิเศษแห่งการดำรงอยู่ของสิทธิในแง่ของการใช้หรือการจัดการ ซึ่งอาจมีถ้อยคำเฉพาะของท้องถิ่นในการเรียกชื่อทรัพยากรที่เป็นส่วนรวมดังกล่าว เช่น ภาคเหนือเรียกว่า “ของหนา หมู” ภาคอีสานมี “ป่าปู่ตา” หรือ “คอนปู่ตา” ภาคใต้ เรียกว่า “ทะเลหน้าบ้าน” เป็นต้น นอกจากนี้ สิทธิชุมชนยังเน้นองค์ประกอบด้านภูมิปัญญาหรือภูมิรู้ทางศีลธรรมของชุมชนในการนำเอาทรัพยากรมาใช้อย่างถูกต้องเหมาะสม หรือคนในชุมชนมีหน้าที่และความรับผิดชอบชนิดที่ไม่ก่อให้เกิดการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้นฐานความคิดของลักษณะสิทธิชุมชนยังมีเรื่อง “สิทธิเชิงซ้อน” โดยจะพิจารณาสิทธิหลายแบบในลักษณะซ้อนทับกัน บนหน่วยของพื้นที่หรือสิ่งของหรือทรัพยากรของชุมชน (วรินทรา ไกยรวงศ์, 2544, หน้า 9)

2.1.5 หลักการและลักษณะของสิทธิชุมชน

กิงกร นรินทรกุล ณ ออยุธยา (2543, หน้า 27) สรุปหลักการของสิทธิชุมชน ดังนี้

1) สิทธิชุมชน คือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม หรือ อาจพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันร่วมกันของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน เป็นเครือข่ายทางสังคมของผู้คนที่มีความวัฒนธรรมร่วมกัน อยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน ซึ่งอาจจะมีขอบเขตชุมชนใด ชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนหลายกลุ่มชาติพันธุ์ หรืออาจเป็นชุมชนในจินตนาการที่ผู้คนสัมพันธ์ผ่านสื่อ หรือนิยามว่าเป็นพวกเดียวกัน ด้วยความจำเป็นที่ต้องจัดการร่วมกัน ชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม ข้อตกลงอาจเป็นลายลักษณ์อักษร หรือกฎจาริตประเพณีที่อยู่ในจิตสำนึก การได้มาซึ่งข้อตกลงเป็นเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ การต่อสู้ ต่อรองทั้งภายในระหว่างชุมชนหรือกับภายนอกชุมชน ข้อตกลงร่วมจึงมีการปรับเปลี่ยนตามบริบททางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ดังนั้นชุมชนจึงพัฒนารูปแบบสิทธิขึ้นมาใหม่เจาะจงกับบริบทของสังคมนั้นๆ สิทธิชุมชนจึงมีขอบเขตที่กว้าง ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้

2) สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน หมายถึง ภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมกันของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภทแต่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ ซึ่งสิทธิแต่ละประเภท มีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอ และการซ้อนของสิทธิก็มีหลายระดับทั้งรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ เช่น บางเงื่อนไขสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรบางประเภทอาจเป็นของรัฐ หรือปัจเจกบุคคลในชุมชน แต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้ และสิทธิจัดการ

3) สิทธิชุมชนมีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หรือ ดึงภายนอกเข้ามาร่วมจัดการ หมายถึง มิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอก แต่ต้องการให้ภายนอกเข้ามาสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ สิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ เช่น สิทธิรัฐหรือปัจเจก

4) อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืนและความเป็นธรรม ดังเห็น ได้จากการจัดการป่า การจัดการน้ำ ล้วนต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วมเข้าถึงทรัพยากร และได้รับการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การที่ชุมชนจะอยู่รอดได้ก็ต้องอยู่บนฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน การบริโภคให้หมดไป เป็นการทำลายทุนชีวิตของชุมชน โดยตรงซึ่งอุดมการณ์สิทธิชุมชนดังกล่าว มีความแตกต่างจากสิทธิปัจเจกที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพสูงสุดจากการใช้ทรัพยากร

5) สิทธิชุมชนบนเนื้อหาที่หลากหลาย โครงสร้างอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนมิได้มีแต่มีทรัพยากร ชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบ สถาบันการจัดการของตนเองเพื่อปรับสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิการจัดการทรัพยากรสิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิสตรี เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

6) สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยจากรากหญ้า สิทธิชุมชนเป็นการต่อสู้เพื่อปรับสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ สร้างตำแหน่งให้กับชุมชน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อไปสู่ความเป็นพหุลักษณะประชาธิปไตย หรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย หรือมีนโยบายให้แต่ละท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้ได้มีเสรีภาพของตนเองในการกำหนดกติกาของวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ทรัพยากรตามภูมินิเวศวัฒนธรรมของตน ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมด้วย รัฐต้องมีนโยบายสนับสนุนชุมชนให้มีเสรีภาพในการกำหนดกฎ กติการะบบสิทธิการจัดการ ทรัพยากร เศรษฐกิจ วิถีชีวิตวัฒนธรรมของตนเอง และมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ไพสิฐ พาณิชย์กุล (2547, หน้า 12) กล่าวถึงหลักการของสิทธิชุมชนไว้ดังนี้

1) อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์เพื่อความอยู่รอดของชุมชน

2) กระบวนการในการเกิดขึ้นของสิทธิชุมชนในแต่ละประเภท (ตามที่เกิดความขัดแย้งขึ้น) ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตร หากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้ สังคมขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน และในหลายๆ กรณีที่มีการเลียนแบบการกระทำ และผลิตซ้ำในทางความคิด

3) ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมักจะ ไม่ทำให้ปรากฏในรูปของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร

4) กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

5) สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชน ที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการผลิตที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และมีทางเลือก

6) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน

7) สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชน ที่เกื้อหนุนการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน

ลักษณะยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวสิทธิชุมชน 4 ระดับ คือ (ไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2547)

1) ระดับวาทกรรม สร้างความหมาย ความรู้ ความชอบธรรมให้แก่แนวคิดสิทธิชุมชน โดยทั้งนี้จะต้องสร้างวาทกรรมสิทธิชุมชนในความหมายกว้างและหลากหลาย เพื่อให้รัฐและสังคมยอมรับความหลากหลายของวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจ วิถีชีวิตและเชื่อมโยงให้เห็นว่าไม่ใช่เรื่องเฉพาะชุมชนชายขอบ หรือมีแต่เรื่องป่าชุมชน แต่เป็นการสร้างสถาบันทางสังคมของประชาชนทั้งเมืองและชนบทในการจัดการตนเอง และผลที่ได้ก็มีใช้แก่ชุมชนของตน แต่เป็นผลประโยชน์ร่วมของสังคมด้วย

2) ระดับโครงสร้าง ผลักดันให้เกิดกลไก สถาบัน ในการจัดการทรัพยากรเพื่อมาสนับสนุนการจัดการของชุมชนให้เป็นรูปธรรม เพื่อถ่ายโอนทรัพยากรและผลประโยชน์จากผู้ควบคุมทรัพยากรมากมาสู่คนที่เข้าถึงทรัพยากรได้น้อย พัฒนาระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพโดยสังคมร่วมตรวจสอบ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และขับเคลื่อนเพื่อให้ได้นโยบายและกฎหมายของรัฐที่จะสนับสนุนสิทธิชุมชนและยอมรับให้กลไกของชุมชนท้องถิ่น อันเป็นกลไกทางสังคมได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระและมีฐานะเป็นกฎหมายการได้มาซึ่งโครงสร้างหลัก และมาตรการสนับสนุนกลไกของท้องถิ่นพร้อมกับพัฒนาระบบการเรียนรู้ของชุมชน และสังคมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3) การเคลื่อนไหวระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านวัฒนธรรม พื้นฟูสำนึก/อัตลักษณ์ท้องถิ่นโดยสนใจมิติของอำนาจศักดิ์สิทธิ์ (Sacred) เชื่อมโยงกับอำนาจทางมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง (Profane) การพัฒนาเครือข่ายตามภูมิภาค กลุ่มวัฒนธรรม กลุ่มอาชีพ สนับสนุนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในการต่อสู้กับการละเมิดสิทธิ และสนับสนุนชุมชนพัฒนาองค์ความรู้รูปแบบสถาบันระบบการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมของตนเอง เพื่อเป็นแบบอย่างการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เป็นอิสระโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการสนับสนุนทางวิชาการ และการผลักดัน

4) ระดับความเชื่อมโยงกับกระแสภายนอก ภายใต้สถานการณ์ทุนนิยมเสรีในปัจจุบันที่รัฐร่วมกับทุนต่างชาติเข้าแข่งขันทรัพยากรในท้องถิ่น การเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนจะต้องวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เท่าทันสถานการณ์ปัจจุบัน และพัฒนารูปแบบการเคลื่อนไหวการสร้างกลไกสถาบันในการต่อสู้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยยุทธศาสตร์ทั้งหมดนี้พุ่งเป้าไปที่สังคมมากกว่าโครงสร้างรัฐเพียงอย่างเดียว เมื่อแนวคิดสิทธิชุมชนสามารถขยายพื้นที่ทางสังคมได้มากขึ้น และมีภาคปฏิบัติการ มีการจัดกลไก สถาบันทางสังคมหลายรูปแบบเพื่อมาสนับสนุนขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชน โดยความร่วมมือของพันธมิตรที่หลากหลายร่วมสร้างพลังทางความคิดและการปฏิบัติการ ก็จะมีพลังในการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจให้รัฐและทุนอ่อนตัว การเคลื่อนไหวของประชาชนจะต้อง มีความชัดเจนในทางทฤษฎียุทธศาสตร์ และมีรูปแบบ (Model) การจัดการตนเองทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ชัดเจนเพื่อที่จะเป็นพลังในการต้านทานกระแสโลกาภิวัตน์ โดยสร้างขบวนการเคลื่อนไหวของท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างนโยบายกลไก จัดสัมพันธ์อำนาจใหม่ไปสู่สังคมพหุลักษณะ (Pluralistic Society) ที่ความหลากหลายและเท่าเทียมกันในที่สุด

พอกกล่าวได้ว่า หลักการและลักษณะของสิทธิชุมชน เป็นหลักของชุมชนตามความเชื่อในระบบคุณค่า ซึ่งเป็นเพียงความเชื่อเดิม เป็นคุณค่าที่มีการปรับเปลี่ยน ผ่านกระบวนการผลิตความเชื่อเดิมมาใช้ในสถานการณ์ใหม่ เพื่อที่จะตอบสนองและปรับตัวกับสถานการณ์ใหม่ที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ การปรับตัวนี้ชุมชนจะให้ความสำคัญกับการมองสิทธิชุมชนในเรื่องของอำนาจมากขึ้น โดยต้องอาศัยพลังของภูมิปัญญาเพื่อสร้างความชอบธรรมไปพร้อมกับการผสมผสานหลักในการจัดการสิทธิในลักษณะที่ซ้อนทับกันได้บนหน่วยของพื้นที่เดียวกัน ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น ทั้งชุมชนท้องถิ่น สังคมเมือง และภาคประชาสังคมต่างๆ เพื่อสร้างให้เกิดทั้งความร่วมมือและการตรวจสอบถ่วงดุลพร้อมๆ กันไป

2.1.6 สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นสาระัตถะของการปกครองรูปแบบนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและในหลายเรื่อง โดยกรณีมาตรา 56 (สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ) ซึ่งรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้มีหน้าที่โดยตรง(รัฐ) และโดยอ้อม(ชุมชน) ในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากร

ธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในเรื่องดังกล่าวรวม 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56 วรรคหนึ่ง)

ประการที่สอง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะทำได้ต่อเมื่อได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อน ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56 วรรคสอง)

ประการที่สาม บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งสอง ประการข้างต้น (มาตรา 56 วรรคสาม) (www.ngobiz.org/picture/File/Environment%20Law.doc)

อคิน รพีพัฒน์ (2527) เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วม ไว้ 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนหาแนวทางแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหา และวางแผนพัฒนาการแก้ไขปัญหา
- 3) การลงมือแก้ไขปัญหตามแผนที่วางไว้
- 4) การประเมินผลและทบทวนแก้ไขแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542) อธิบายว่าปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบไปด้วย

- 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย
- 2) ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น ผู้นำ ผู้ใหญ่บ้าน
- 3) ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผล
- 4) ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจ

ไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวน หรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม เพื่อให้เกิดความสามัคคี ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531, หน้า 25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนนับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาด้านต่างๆ โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึก เป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการคืนอำนาจให้กับประชาชนในระดับฐานราก ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมของชุมชนสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา วางแผน การตัดสินใจแก้ปัญหามุมมองซึ่งจะ

เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชนซึ่งนำไปสู่ความยั่งยืนของกิจกรรมพร้อมทั้งจะช่วยให้พัฒนาขีดความสามารถของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น

ปารีชาติ วลัยเสถียร (2543, หน้า 34) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมแบ่งได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

1) เป็นกระบวนการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ร่วมกันค้นหาปัญหา วางแผน ระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีของท้องถิ่น บริหารจัดการ ตัดสินใจ ติดตามประเมินผล รวมทั้ง การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งเสริมสิทธิและอำนาจของประชาชน หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงกลไก การพัฒนา โดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาโดยชุมชนมีบทบาทหลัก มีการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร และการต่อรองในการจัดการทรัพยากร กล่าวได้ว่า เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้กับประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ (2543, หน้า 11 - 12) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมได้หลายระดับตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อาทิ

1) แบบการจัดการคนให้เข้าร่วม ผู้เข้าร่วมคัดเลือกจากตัวแทนของประชาชนไม่ได้ เลือกตั้ง และไม่มีอำนาจอะไร

2) แบบตอบสนองหรือค่อยเป็นค่อยไป ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางบอกว่าจะต้องทำอะไร ไม่มีการสะท้อนความเห็นจากประชาชน

3) แบบขอคำปรึกษาหารือ องค์กรภายนอกเป็นผู้ระบุปัญหาและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลและควบคุมการวิเคราะห์ข้อมูล โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) แบบร่วมตามหน้าที่หรือภารกิจที่กำหนดให้ ใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโครงการ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยรวมเป็นกลุ่มเพื่อช่วยศึกษาวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วประชาชนอาจเข้าร่วมอย่างแข็งขัน ร่วมตัดสินใจแต่คำตอบหลักสุดท้ายมีการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว โดยหน่วยงานภายนอก

5) แบบแข่งขัน ร่วมในการวิเคราะห์และพัฒนาแผนปฏิบัติการและศักยภาพของกลุ่มองค์กรท้องถิ่น โดยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ใช้วิธีการที่หลากหลายจากหลายสาขา

6) แบบสมัครใจทำเองประชาชนเป็นผู้คิดริเริ่มอย่างอิสระ ประชาชนอาจติดต่อประสานหน่วยงานภายนอกมาช่วยแนะนำ โดยยังสามารถควบคุมการจัดการและใช้ทรัพยากรได้ทั้ง 6 ระดับ มีตั้งแต่ระดับต้น (ระดับ 1) ที่เข้าไปเตรียมการหรือจัดการอย่างเข้ม เพื่อกระตุ้นให้คนเข้ามามีส่วนร่วมจนถึงระดับ 6 คือ แบบสมัครใจ ประชาชนรับรู้ ตระหนัก และเคลื่อนไหวผลักดันให้ร่วมงานกันเองโดยปราศจากการจัดตั้งใดๆ

วาทิพย์ มีมาก และ ชีวินทร์ ฉายาชาวลิต (2547, หน้า 121) เสนอรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายประการ ดังนี้

1) ติดตามดูแลและตรวจสอบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างในโครงการต่างๆ และการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นว่าถูกต้อง โปร่งใสและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือไม่

2) เข้าไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่น

3) ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกคนดีมีความรู้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน

4) ร่วมกันทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น

5) บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน

6) เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงติดตามตรวจสอบแผนพัฒนาท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่

7) คัดค้านและต่อต้านการทำงานของท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นเกี่ยวกับการให้บริการต่างๆ ที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม

8) ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป

9) เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

พิชชา บัวแยม (2547, หน้า 26 - 27) กำหนดขั้นตอนในการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินการ ตลอดจนกำหนดทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมขั้นรับการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

อรรถ ก๊กผล (2549, หน้า 11) กล่าวว่า ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมประโยชน์ดังกล่าวคือ

1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ

3) การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5) การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น สามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้

6) ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชนและเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณะชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษามุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

8) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

พอกกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบด้วย การค้นหาปัญหาาร่วมกัน การวางแผนแก้ไขปัญหาร่วมกัน ปฏิบัติการทำงานตามแผนร่วมกัน และประเมินผลการทำงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาาร่วมกัน อย่างไรก็ตามการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่างๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่ง

สรรพทรัพยากรอย่างยุติธรรมและลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของชุมชน

2.2.1 ความหมายของบทบาท

เลวินสัน (Levinson, 1971, pp. 284 - 285) อธิบายความหมายบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมกำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2) บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคมหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง

กรีนสทีน (Greenstein, 1975, p. 24) อธิบายบทบาทของบุคคลไว้ดังนี้

1) บทบาทที่เกี่ยวกับตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ความทรงจำที่แปรเปลี่ยนไป หรือการแสดงออกจากการที่ดำรงตำแหน่งใดๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลารวมทั้งเจตนาความต้องการ ความรู้สึกส่วนตัว ที่เขาควรปฏิบัติในขณะดำรงตำแหน่งนั้นๆ

2) บทบาทเกี่ยวพันถึงสภาพแวดล้อมของผู้แสดงบทบาท ซึ่งเกี่ยวกับความต้องการความรู้สึกของบุคคลอื่น ต่อผู้แสดงบทบาทนั้นให้ปฏิบัติหรือแสดงบทบาทไปในแบบใด

3) บทบาทเป็นการปฏิบัติที่ตอบโต้สิ่งรอบตัวของผู้แสดงบทบาท

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2530, หน้า 31) สรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ดังนี้

1) บทบาทมีประจำอยู่ในทุกสถานภาพของสังคม

2) วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี ในสังคมเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการกำหนดบทบาท

3) การที่บุคคลจะทราบถึงบทบาทได้ต้องมีสังคม (Socialization)

มาร์วิน และฟิลลิป (Marvin E. Shaw & Phillip R. Costanzo, 1982, p. 295) ได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการปฏิบัติของบุคคลเมื่ออยู่ในลักษณะหรือภาพเฉพาะในสถานการณ์เฉพาะทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง

จารุวรรณ ปฐมพงศ์ (2542, หน้า 22 - 23) กล่าวว่าสถานภาพของบทบาทและบรรทัดฐานมีความสัมพันธ์กันในการจัดระเบียบของสังคม โดยสังคมจะเป็นระเบียบหรือไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใน

สังคมที่มีสถานภาพที่แตกต่างกันได้ปฏิบัติตามบทบาทที่บรรทัดฐานกำหนดได้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งทำให้คนอื่นที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและสามารถคาดหวังการกระทำดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งสถานภาพของบทบาท และบรรทัดฐานของสังคมสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมของสังคม

ชัยวัฒน์ พรหมสุข (2543, หน้า 6) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิ และหน้าที่ของสถานภาพที่สังคมกำหนดไว้นั้นคือ การปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสถานภาพของสังคมที่กำหนดเป็นแนวทางหรือรูปแบบของพฤติกรรมในการปฏิบัติ ดังนั้นบทบาทจะคู่กับสถานภาพในสังคม การกำหนดบทบาทของบุคคลในสังคมนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของสังคมที่ได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมว่าจะต้องกระทำอย่างไร ปฏิบัติอย่างไร จึงจะถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ บทบาทของบุคคลในสังคมแสดงออกขึ้นอยู่กับสถานภาพของบุคคลนั้นๆ ในสังคมนั้นเองที่จะแสดงออกในการเข้าสังคมกับบุคคลอื่นในสังคม โดยสาระของบทบาทแล้วพบว่า

- 1) บทบาทมีประจำในทุกสถานภาพของสังคม
- 2) วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาท
- 3) การที่บุคคลจะทราบและปฏิบัติตามบทบาทได้อย่างถูกต้องนั้นจะต้องผ่านกระบวนการอบรมให้รู้ระเบียบของสังคมหรือสังคมการณ์
- 4) บทบาทที่บุคคลแสดงออกมีลักษณะของการแสดงออกที่ไม่แน่นอนเหมือนกับบทบาทที่เป็นไปตามบรรทัดฐานของสังคม ทั้งนี้บทบาทที่แสดงออกจริงนั้น มักจะขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะของผู้ที่แสดงบทบาทดังกล่าวและพฤติกรรมของบุคคลอื่นๆ ที่อยู่รอบตัวในการแสดงออกของพฤติกรรม

ชาญ คำวรรณ (2546, หน้า 5 - 6) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง ข้อกำหนดแห่งพฤติกรรมระหว่างบุคคลซึ่งผูกพันกับบุคคลประเภทต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะตัวบางประการ “ประเภท” (Categories) ดังกล่าวคือ “สถานภาพ” (Status) หรือ “ตำแหน่ง” (Status) หรือ “ตำแหน่ง” (Position) ทฤษฎีบทบาทได้ใช้สถานภาพ หรือ “ตำแหน่ง” เพื่อหมายถึงส่วนหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ของกลุ่มทางสังคมที่ได้รับการจัดระเบียบและจากแนวคิดทฤษฎีบทบาทนั้น นักทฤษฎีบทบาทมีสมมติฐาน (Assumption) ร่วมกันอยู่สองประการคือ

ประการแรก “บทบาท” เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ในกระบวนการปฏิสังสรรค์ทางสังคม

ประการที่สอง การปฏิสังสรรค์กับคนอื่น ที่บุคคลต้องพิจารณาตนเองและคนอื่นๆ ว่าเจ้าของสถานภาพบางชนิดและเขาได้ใช้สิ่งที่ได้เรียนรู้จะเป็น “ความคาดหวัง” (Expectation) ซึ่งผูกพันกับสถานภาพนั้นๆ เป็นเครื่องแนะแนวทางการกระทำของเขา แนวความคิดทางบทบาทแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแนวโครงสร้างนิยม และลักษณะแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม

1) แนวโครงสร้างนิยม มุ่งสนใจเนื้อหาโครงสร้างและหน้าที่ของสถานภาพทางสังคมการจัดระเบียบ และผลของบทบาทต่างๆ ต่อระบบ กล่าวคือ บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคม ถูกคาดหวังได้ว่า บุคคลในสถานภาพใดควรมีสถานภาพใด ควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงสถานภาพต่างๆ ตามที่เป็นค่านิยมบรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ๆ

2) แนวปฏิบัติสรรค์ ให้ความสำคัญกับขบวนการซึ่งบุคคลจะทำความเข้าใจได้ว่า บุคคลอื่นให้ความคาดหวังกับตนเองอย่างไร ในการที่จะมีบทบาทในสังคมอันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมต่อกัน

ดังนั้นบทบาทจึงเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำนั้นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิให้มีสถานภาพใด ใดๆ แล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆ ย่อมจะต้องปฏิบัติตามสิทธิที่กำหนดไว้จนกลายเป็นวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางสังคม

2.2.2 ประเภทและลักษณะของบทบาท

อรุณ รัชธรรม (2526, หน้า 18) แบ่งบทบาทออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) บทบาทจริง (Actual Role) เป็นพฤติกรรมที่แท้จริงของบุคคล ที่ถูกควบคุมโดยอารมณ์เจตคติ พฤติกรรมส่วนตัว และปัญหาในการปฏิบัติงาน

2) บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescription Role) เป็นขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งทางหน่วยงานหรือองค์กรเป็นผู้กำหนด

3) บทบาทคาดหวัง (Expectation Role) เป็นความคาดหวังของบุคคลอื่น หรือสังคมที่มีต่อบุคคลผู้ครองตำแหน่ง และเป็นความคาดหวังของตนเองต่อบทบาทนั้น ๆ

จ้านง อติวัฒนสิทธิ์ และคณะ (2545, หน้า 37 - 38) กล่าวถึงลักษณะของบทบาทไว้ 3 ลักษณะ คือ

1) บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือตามความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งผู้มีสถานภาพหนึ่งๆ ควรกระทำแต่อาจไม่มีใครทำตามนั้นก็ได้

2) บทบาทที่บุคคลเข้าใจ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นๆ ที่คาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับค่านิยม ทศนคติ บุคลิกภาพและประสบการณ์ ของแต่ละบุคคล

3) บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual or Enacted Role) เป็นการกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริงซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วย สถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและทางสังคม เช่น การกอดกันของกลุ่มต่างๆ และบทบาทที่กระทำจริงอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทในอุดมคติหรือบทบาทที่บุคคลรับรู้ก็ได้

พอกกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาท เป็นพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่แสดงออกตามสถานภาพ หรือตำแหน่ง สิทธิ และหน้าที่ของตน ตามความคาดหวังของสังคม หรือตามความเป็นจริง การแสดงบทบาทของบุคคลอาจจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับความคาดหวังของสังคมก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบาททางสังคมจะกำหนดและวางระเบียบไว้ เพื่อการปฏิบัติว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น จะต้องมียุติธรรมทำอะไรบ้างในองค์กรนั้นๆ และสังคมได้วางระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลในองค์กรจะต้องเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนและผู้อื่นที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

2.2.3 บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคน (2531, หน้า 11 - 15) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในชุมชน ฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนที่ต้องการมากที่สุด ต้องได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่า สิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการแท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับผลประโยชน์เสมอหน้ากัน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงควรมีการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน คือ

1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชน เพื่อนำไปสู่การค้นหาปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนการจัดลำดับของปัญหาและการคัดเลือกปัญหาที่จะแก้ไขตามลำดับก่อนหรือหลัง ชาวบ้านต้องรู้อย่างของเขาเอง มิใช่ให้คนภายนอกมาชี้แนะปัญหา

2) การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

3) การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา

4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน เช่น สละแรงงาน และทรัพยากรต่างๆ

5) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

จิตจางง กิติศิริติ (2532, หน้า 20) กล่าวถึงหลักการสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1) บทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) บทบาทในการรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) บทบาทการเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ

4) บทบาทในการให้ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

กฤตศิลป์ อินทชัย (2551, หน้า 17) กล่าวว่าบทบาทการมีส่วนร่วมนั้นแบ่งออกได้เป็น 4 อย่าง คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ได้แก่
 - 1.1) การริเริ่มตัดสินใจ
 - 1.2) การดำเนินการตัดสินใจ
 - 1.3) การตัดสินใจปฏิบัติการ
- 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ได้แก่
 - 2.1) การสนับสนุนด้านทรัพยากร
 - 2.2) การบริหาร
 - 2.3) การประสานขอความช่วยเหลือ
- 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) คือการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ด้านต่างๆ ทั้งทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ด้านสังคม หรือแม้กระทั่งผลประโยชน์ส่วนบุคคล
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1993) มองว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนถึงบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

- 1) พื้นฐานของการเข้ามามีส่วนร่วม บทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมที่มาจากแรงจูงใจภายในจะเป็นแรงหนุน หรือช่วยให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วม

ที่มาจากปัจจัยภายนอก โดยอาศัยอำนาจบารมี หรือแรงบีบบังคับจากผู้มีอำนาจ ความเกรงใจหรืออิทธิพลของผู้มีอำนาจนอกชุมชนถึงจะสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้สำเร็จ แต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางใจ ความยั่งยืนต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ก็จะลดลง

2) รูปแบบของการเข้าร่วม การเข้าร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชนเอง โดยเฉพาะกิจกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชน สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรม โดยผ่านกลุ่มตัวแทน การเข้าร่วมของประชาชนก็จะอยู่ในฐานะผู้ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

3) ขอบเขตของการมีส่วนร่วม เป็นช่วงเวลากการมีส่วนร่วม การใช้เวลาเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จะใช้เวลาไม่น้อยแตกต่างกัน ความถี่ห่างของจำนวนครั้งที่เข้าร่วม ความสม่ำเสมอในช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมแต่ละครั้ง

4) ผลของการเข้าร่วม บทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการรวมพลังที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพเป็นตัวของตัวเอง สร้างปฏิสัมพันธ์อันดี มีความสามัคคีในหมู่สมาชิกของชุมชน

ดังนั้น บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเกี่ยวข้องต่อการกระทำการต่างๆ ในทุกขั้นตอนของกิจกรรมนั้นๆ ด้วยความสมัครใจและเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมตั้งแต่ขั้นเริ่มแรกไปจนถึงขั้นสุดท้ายของกิจกรรมด้วยกระบวนการการตัดสินใจของตนเอง

2.2.4 ศักยภาพของชุมชน

อคิน รพีพัฒน์ (2527, หน้า 55 - 56) ศึกษาและแสดงบทพิสูจน์ว่าชาวบ้านยกกระบะบัตรมีศักยภาพและใช้กระบวนการจัดการในการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์กับชุมชนของตนเองได้ เช่น ประเพณีการลงแขก เป็นต้น

เสรี พงศ์พิศ (2548, หน้า 115) กล่าวว่า ศักยภาพของชุมชน คือ การที่ชุมชนมีความสามารถ มีทรัพยากร และมีความสมบูรณ์ด้านร่างกายและจิตใจ แต่ขาดโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเอง ไม่มีความรู้ในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน ชาวบ้านสามารถค้นหาศักยภาพของชุมชนได้จาก

1) การค้นพบความรู้ความสามารถของคน ของผู้รู้ คนที่สั่งสมความรู้และประสบการณ์จากการทำงาน จากการสืบทอดภูมิปัญญาดั้งเดิมในด้านต่างๆ คนที่เป็นครู หรือแม่กระทั่งเป็นแรงงาน

2) องค์ความรู้ และตัวความรู้ต่างๆ ที่มีอยู่ในการดำรงชีวิตการทำมาหากิน การอยู่ร่วมกัน การแก้ไขปัญหา และ

3) การจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ไร่นา พืช สัตว์ ผลผลิต เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มของบุคคลในท้องถิ่นที่รวมตัวกัน โดยความสมัครใจ เพื่อที่จะทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกันและผลสำเร็จที่เกิดขึ้น จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก

โดยรวม องค์กรชุมชน สามารถจำแนกได้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและเป้าหมายของการรวมตัวกัน เช่น มีเป้าหมายในทางการเมืองจะเป็นองค์กรทางการเมืองมีเป้าหมาย เพื่อด้านเศรษฐกิจจะเป็นองค์กรทางด้านเศรษฐกิจมีเป้าหมายเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะเป็นองค์กรเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่องค์กรหนึ่งๆ จะต้องประกอบขึ้นด้วยผู้นำ สมาชิก ซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอันเดียวกัน บทพื้นฐานของความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของคนส่วนใหญ่ในชุมชน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

2.3.1 การบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย

การบริหารจัดการท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ (<http://th.wikipedia.org/wiki/ราชการท้องถิ่น>)

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

1) เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย ปัจจุบัน การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาลนั้นๆ ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 9, 10, 11 ได้กำหนดขนาดเทศบาลดังนี้

1.1) มาตรา 9 เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นที่มีการประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขตเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนนและทำเรือ ดับเพลิงและกู้ภัย จัดการศึกษา ให้บริการสาธารณสุข สังกมสงเคราะห์ และรักษาวัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ได้ตามสมควร

1.2) มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือ
 ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อัน
 ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกา
 นั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลสำหรับเมือง
 ขนาดกลาง จัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
 ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้า
 ฝ่ายบริหารและมีสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน ที่ราษฎรในเขตเทศบาล
 เลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขต
 เทศบาล โดยเทศบาลเมืองมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนน
 และท่าเรือ ดับเพลิงและกู้ภัย จัดการศึกษา ให้บริการสาธารณสุข สังกมสงเคราะห์ และรักษา
 วัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ได้ตาม
 สมควร

1.3) มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน
 ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระ
 ราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมี
 รายได้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การจัดตั้งเทศบาลนคร
 กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
 2496 (ฉบับล่าสุด) ปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่ 30 แห่งทั่วประเทศ (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและ
 เมืองพัทยา) เทศบาลนครแห่งแรกของไทย 3 แห่งคือเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และ
 เทศบาลนครเชียงใหม่ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2478 ต่อมาเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี
 ได้ถูกยุบรวมกันเป็นเทศบาลนครหลวงในปี พ.ศ. 2514 และในปี พ.ศ. 2515 เทศบาลนครหลวงได้
 ถูกยุบรวมกับจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเพื่อจัดตั้งกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นเทศบาล
 นครจึงเหลือแต่เพียงเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเทศบาลนครแห่งแรกในส่วนภูมิภาค จนกระทั่ง
 ปี พ.ศ. 2537 มีการจัดตั้งเทศบาลนครแห่งที่สองในส่วนภูมิภาค คือ เทศบาลนครนครศรีธรรมราช
 และเทศบาลนครอื่นๆ มาตามลำดับ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน เทศบาลนคร
 ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลที่มีสมาชิกจำนวน 24 คน
 มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการ
 เลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาลและมีรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของ
 นายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมีสำนักงานเทศบาลนครซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าพนักงาน
 เทศบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยงานให้บริการประชาชนภายใต้การบังคับบัญชา
 ของนายกเทศมนตรี

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย มี 6 รูปแบบ ดังนี้ (หลวง ชูเพ็ญ, 2556)

1) แบบที่ประชุมเมือง (town meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (representative town meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทนนี้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า Town เดิมหมายถึงเมืองเล็กๆ ที่มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน จะจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดขึ้นและประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรงบประมาณ การปกครองรูปแบบนี้มีลักษณะพิเศษที่ว่า มติใดๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้หากมีการตัดสินใจใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน

นอกจากงานที่กล่าวมาแล้ว ในการประชุมที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม งานที่จะต้องดูแล ก็คือ ทรัพย์สินของเมือง การออกใบอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษและดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียนงานคลัง ตำรวจ และการศึกษา ผู้รับผิดชอบด้านต่างๆ เหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งก็ได้ ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทน เกิดขึ้นจากการที่เมือง (town) ขยายตัวมากขึ้นและมีประชากรมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมในที่ประชุมเมือง และดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เคยมีประสบการณ์ในการเลือกใช้รูปการปกครองแบบนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบดังกล่าว คือ โดยทั่วไป ประชาชนมาร่วมประชุมน้อย แต่บางกรณีก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมประชุมมากเกินไป โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือในเวลาที่มีการประชุมเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ก็มักจะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษ

2) แบบสภา - นายกเทศมนตรี (the council - mayor form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อมด้วย สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

การปกครองรูปแบบนี้ มีโครงสร้างที่แบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา (council) และฝ่ายบริหาร (executive) โดยฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติคือ ทำหน้าที่ด้านการออกข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งทำหน้าที่บริหารหน่วย

ปกครองนั้นๆ ซึ่งสามารถเห็นรูปแบบสภาพดังกล่าวได้ในการปกครองท้องถิ่นของหลายประเทศในยุโรปในปัจจุบันและของประเทศไทยในอดีต กล่าวโดยสรุปในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติทางตรงและเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม

3) แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the weak - mayor form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้โดยหลักการแล้วจะยึดหลักการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะผ่านการเลือกตั้งโดยตรงทั้ง 3 ฝ่าย ทำให้มีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (system of checks and balances) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการ คือ

(1) เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป

(2) ประชาชนควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

จากแนวคิดพื้นฐานทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้ตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งตำแหน่งอื่น เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง

ถึงแม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร การที่นายกเทศมนตรีถ่วงดุลอำนาจของสภาแต่ขาดเครื่องมือสำคัญในการบริหารคืองบประมาณนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่นๆ เพราะคนเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจในประสิทธิภาพการดำเนินงานน้อย หน่วยการปกครองส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบนี้จึงมักเป็นเมืองขนาดเล็กมีสภาพของสังคมในเมืองมีส่วนช่วยตรวจสอบการบริหารได้พอควรอยู่แล้ว

4) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the strong - mayor form)

รูปแบบนี้เป็นผลจากการที่มีการเติบโตของเมืองมากขึ้น การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมหรือแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the weak - mayor form) ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่

ในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ มาจากการเลือกตั้ง แต่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภา รวมทั้งกำหนด และปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ งานของฝ่ายสถานิติบัญญัติอาจจะมีน้อยลงและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบของการแต่งตั้งตำแหน่ง “รอง” เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมาที่อาจเรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกันได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมา ช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เป็นต้นว่า ผลักดันการขอรับรองเสียงต่างๆ จากสภา รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้ในช่วงแรกมีเพียงกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการหรือผู้ว่ากรุงฯ มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกแบบได้ใช้ระบบนี้

5) แบบคณะกรรมการ (the commission form)

เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่สามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้ง 2 อย่างได้ ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ คือ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังต้องมาจากการเลือกตั้ง

แนวความคิดหลักของรูปแบบการปกครองนี้ ประชาชนเป็นผู้เลือกคนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำงานบริหาร โดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง ในด้านนิติบัญญัตินั้น คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้ส่วนมากจะถือว่าเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ส่วนในทางการบริหาร กรรมการแต่ละคนจะแยกกันไปดำเนินการโดยไปคุมงานของแต่ละแผนก

จุดเด่นของการปกครองรูปแบบนี้ คือ ประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร อย่างไรก็ตาม การบริหารรูปแบบนี้ก็มีจุดอ่อนคือ การขาดผู้

ประสานงานและผู้กำหนดความสำคัญของงานต่างๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ง่ายในขณะเดียวกันก็จะเกิดการประนีประนอมกันเองได้ง่ายเช่นเดียวกัน

การปกครองรูปแบบคณะกรรมการ คือ การเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำงานทั้งทางด้านนิติบัญญัติและการบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่จากประสบการณ์ของหลายๆ เมือง พบว่า มีความต้องการผู้บริหารหลักเพียง 1 คน ทำหน้าที่ตัดสินใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ความต้องการนี้จึงนำไปสู่การแสวงหาแนวทางการปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นรูปแบบอื่นต่อไปอีก

6) แบบผู้จัดการ (the manager หรือ city manager form) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดที่เน้นประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เพราะรูปแบบนี้เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ

ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีอย่างน้อย 3 ประการ (พิศนุพูนเพชรพันธุ์, 2548) คือ

1) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนั้น ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองยังเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่อง สิทธิชุมชน (community right) ซึ่งมีทัศนะว่าชุมชนเป็นรากฐานดั้งเดิมของสังคมการเมืองของมนุษย์และดำรงอยู่ก่อนความเป็นรัฐชาติ (nation state) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังชุมชนเป็นเวลานานมาก

ภายใต้หลักการแห่งความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้ ท้องถิ่นอาจดำเนินการใดๆ อันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิตและความสงบเงียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภายใต้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีขอบเขตเพียงใดจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียด

โดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ เช่นเดียวกับองค์กรของรัฐบาลกลาง แต่มีความแตกต่างกันตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศ ดังเช่นองค์กรของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรของรัฐบาลกลางในเชิงของสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อาจมีภารกิจหรืออาจมีหน่วยดำเนินการอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น (แต่อาจให้ความร่วมมือในเชิงนโยบาย) หากแต่เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเสมอกันเท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือกว่ากันเนื่องจากถือว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดหรือความเจริญทางเศรษฐกิจมากน้อยต่างกันเพียงใด ย่อมมีความเสมอกันในหลักการแห่งสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจนอย่างไรก็มีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองของรัฐเท่าเทียมกัน (<http://teacher.aru.ac.th/witchugon/images/stories/thailocalgov/2chap1.pdf>)

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใดๆ จะต้องมิกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับเสมอ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐ (ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นกัน ดังนั้น การดำเนินการจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของตนเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

2.1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป

2.2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ และมาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา, 2555, หน้า 22)

โดยหลักการแล้ว อำนาจหน้าที่และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและ

ความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ (จูติรัตน์ สมศิริวัฒนา, 2555, หน้า 27)

3) การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น (participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำกิจการบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น (ดำรงฤทธิ์ ปานแก้ว, 2547)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองทุกระบบและทุกระดับย่อมต้องยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันย่อมต้องยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด ซึ่งนักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยหลักการแล้ว แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการพัฒนาภาคประชาสังคม หากรัฐบาลกลางมีระบบบริหารจัดการ (Governance) ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม การศึกษาในครั้งนี้จึงได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยว่า สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศมีความสัมพันธ์กับการจัดระบบบริหารจัดการท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะมีผลในทางบวกต่อประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ประชาสังคม (Civil Society) จะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี สำหรับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักธรรมาภิบาล (ดำรงวัฒนา, 2547, หน้า 2 - 3)

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า นายกเข้มแข็ง (Strong - mayer From) ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ก็ใช้ระบบเดียวกันซึ่งคล้ายกับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งอื่น เช่น รองนายกได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ในกรณีของเทศบาลนั้นรองนายกจะทำหน้าที่เช่นเดียวกับเทศมนตรีในอดีต

ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศในยุโรปก็ใช้การปกครองแบบนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการบริหารนโยบายเป็นไปอย่างรวดเร็วและสามารถริเริ่มภารกิจต่างๆ ได้สะดวกขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารงานท้องถิ่นระบบนี้ทำให้ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางแตกต่างจากแบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Council - mayor Form) ในอดีต อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารงานท้องถิ่นนั้น รูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหาร

2.3.2 การบริหารงานส่วนท้องถิ่นของจังหวัดราชบุรี

จังหวัดราชบุรีตั้งอยู่ในภาคกลางด้านทิศตะวันตก มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่า โดยมีเทือกเขาตะนาวศรีเป็นแนวพรมแดนสันปันน้ำ ระยะความยาว 73 กิโลเมตร ระหว่างเส้นรุ้งที่ 13 องศา 10 ลิปดาเหนือ ถึง 13 องศา 45 ลิปดาเหนือ และระหว่างเส้นแวงที่ 99 องศา 10 ลิปดาตะวันออกถึง 100 องศา 5 ลิปดาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 100 กิโลเมตร มีแม่น้ำแม่กลองเป็นแม่น้ำสายหลักที่สำคัญไหลผ่าน ในเขตจังหวัดราชบุรีประมาณ 67 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 67 กิโลเมตร มีพื้นที่ 5,196.462 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,247,789 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 11.27 ของเนื้อที่ภาคตะวันตก 8 จังหวัด มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือติดต่อกับอำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง และอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี

ทิศใต้ติดต่อกับอำเภอเขาชัยยอด และอำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี

ทิศตะวันออกติดต่อกับอำเภอสามพราน อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภออัมพวา อำเภอบางคนที และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลบางคาญ อำเภอเมตตา จังหวัดทวาย สหภาพพม่า

ตารางที่ 2.1 อำเภอในจังหวัดราชบุรี แบ่งการปกครองเป็น 10 อำเภอ 104 ตำบล 25 เทศบาล และ 975 หมู่บ้าน

ที่	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ก.ม.)	ตำบล (แห่ง)	หมู่บ้าน (แห่ง)	เทศบาล (แห่ง)
1	เมืองราชบุรี	418.481	22	165	4
2	จอมบึง	864.855	6	91	2
3	สวนผึ้ง	903.262	7	38	2
4	ดำเนินสะดวก	184.744	13	88	2
5	บ้านโป่ง	292.865	15	151	5
6	บางแพ	141.235	7	45	2
7	โพธาราม	392.096	19	122	6

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ที่	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.ก.ม.)	ตำบล (แห่ง)	หมู่บ้าน (แห่ง)	เทศบาล (แห่ง)
8	ปากท่อ	774.646	12	86	1
9	วัดเพลง	40.873	3	29	1
10	บ้านคา	906.326	3	40	0

ที่มา: ที่ทำการปกครองจังหวัดราชบุรี. 2554

เขตการปกครอง

1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีหน่วยราชการที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ส่วนราชการระดับจังหวัด แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ หน่วยราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 34 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 77 แห่ง รวม 112 แห่ง ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง

2) เทศบาลเมือง 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองราชบุรี เทศบาลเมืองบ้านโป่ง เทศบาลเมืองโพธาราม

3) เทศบาลตำบล 31 แห่ง ดังนี้

3.1) อำเภอเมืองราชบุรี จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลหลักเมือง (ตำบลโคกหม้อ ตำบลพงสวาย) เทศบาลตำบลเขาสูง (ตำบลเจดีย์หักบางส่วน ตำบลเกาะพลับพลาบางส่วน) และเทศบาลตำบลห้วยชินสีห์ (ตำบลอ่างทอง) เทศบาลตำบลหุลุมดิน (ตำบลหุลุมดิน)

3.2) อำเภอบ้านโป่ง จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลท่าผา (ตำบลท่าผา ตำบลปากแรตบางส่วน) เทศบาลตำบลกระจับ (ตำบลหนองอ้อบางส่วน ตำบลคอนกระเบื้องบางส่วน) เทศบาลตำบลห้วยกระบอก (ตำบลกรับใหญ่บางส่วน) และเทศบาลตำบลกรับใหญ่ (ตำบลกรับใหญ่) เทศบาลตำบลเบ็กไพร (ตำบลเบ็กไพร)

3.3) อำเภอโพธาราม จำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลหนองโพ (ตำบลหนองโพบางส่วน) เทศบาลตำบลบ้านเลื่อม (ตำบลบ้านเลื่อม) เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน (ตำบลเจ็ดเสมียน) เทศบาลตำบลเขาขวาง (ตำบลชำระบางส่วน ตำบลเตาปูนบางส่วน ตำบลนางแก้ว ตำบลเขาชะงุ้มบางส่วน) เทศบาลตำบลบ้านสิงห์ (ตำบลบ้านสิงห์) เทศบาลตำบลบ้านฆ้อง (ตำบลบ้านฆ้อง) เทศบาลตำบลคอนทราย (ตำบลคอนทราย) และเทศบาลตำบลคลองตากด (ตำบลคลองตากด)

3.4) อำเภอดำเนินสะดวก จำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลดำเนินสะดวก (ตำบลดำเนินสะดวก ตำบลศรีสุราษฎร์บางส่วน ตำบลสีหิ้นบางส่วน ตำบลท่านัดบางส่วน ตำบล

ตาหลวงบางส่วน) และเทศบาลตำบลศรีดอนไผ่ (ตำบลประสาธสิทธิ์บางส่วน ตำบลศรีสุราษฎร์ บางส่วนตำบลดอนไผ่บางส่วน) เทศบาลตำบลบ้านไร่ (ตำบลบ้านไร่) เทศบาลตำบลบัวงาม (ตำบลบัวงาม) เทศบาลตำบลประสาธสิทธิ์ (ตำบลประสาธสิทธิ์)

3.5) อำเภอบางแพ จำนวน 2 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลบางแพ (ตำบลวังเย็น ตำบลบางแพ) เทศบาลตำบลโพหัก (ตำบลโพหัก)

3.6) อำเภอปากท่อ จำนวน 2 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลปากท่อ (ตำบลปากท่อบางส่วน) เทศบาลตำบลทุ่งหลวง (ตำบลทุ่งหลวง)

3.7) อำเภอจอมบึง จำนวน 2 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลจอมบึง (ตำบลจอมบึงบางส่วน) เทศบาลตำบลด่านทับตะโก (ตำบลด่านทับตะโกบางส่วน)

3.8) อำเภอวัดเพลง จำนวน 1 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลวัดเพลง (ตำบลวัดเพลงบางส่วน ตำบลเกาะศาลพระบางส่วน)

3.9) อำเภอสวนผึ้ง จำนวน 2 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบลสวนผึ้ง (ตำบลสวนผึ้งบางส่วน) เทศบาลตำบลบ้านฉลุป่าหวาย (ตำบลป่าหวายบางส่วน ตำบลท่าเคยบางส่วน)

4) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 77 แห่ง ดังนี้

4.1) อำเภอเมืองราชบุรี จำนวน 17 แห่ง ประกอบด้วย กิ่งกระถิน กิ่งน้ำวน เจดีย์หัก หนองกลางนา ดอนตะโก น้ำพุ บ้านไร่ คูบัว ห้วยไผ่ หินกอง ท่าราบ ดอนแร่ เกาะพลับพลา บางป่า สามเรือน เขาแร้งและพิบูลทอง

4.2) อำเภอบ้านโป่ง จำนวน 11 แห่ง ประกอบด้วย สวนกล้วย หนองกบ หนองปลาหมอ กิ่งพะยอม เขาขลุ่ย ดอนกระเบื้อง นครชุมน์ บ้านม่วง ลาดบัวขาว หนองอ้อและปากแรด

4.3) อำเภอโพธาราม จำนวน 11 แห่ง ประกอบด้วย หนองกวาง เต่าปูน ท่าชุมพล หนองโพ ชำระะ คลองข่อย สร้อยฟ้า เขาชะงุ้ม ธรรมเสน ดอนกระเบื้องและบางโตนด

4.4) อำเภอดำเนินสะดวก จำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย ดอนกรวย ดอนคลัง ดอนไผ่ ชุนพิทักษ์ ทำนัด ตาหลวง แพงพวย และสีหมัน

4.5) อำเภอปากท่อ จำนวน 10 แห่ง ประกอบด้วย หนองกระทุ่ม ดอนทราย ปากท่อ (รวมกับตำบลวันดาว) ป่าไก่อ่างหิน วังมะนาว วัดยางงาม บ่อกระดาน ยางหักและห้วยยางโทน

4.6) อำเภอจอมบึง จำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย รางบัว ปากช่อง เบิกไพร แก้มอัน ด่านทับตะโกและจอมบึง

4.7) อำเภอบางแพ จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย วัดแก้ว หัวโพ ดอนใหญ่และดอนคา

4.8) อำเภอวัดเพลง จำนวน 3 แห่ง ประกอบด้วย เกาะศาลพระ จอมประทัดและวัดเพลง

4.9) อำเภอสวนผึ้ง จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย สวนผึ้ง ป่าหวาย ท่าเคยและตะนาวศรี

4.10) อำเภอบ้านคา จำนวน 3 แห่ง ประกอบด้วย บ้านคา บ้านบึงและหนองพันจันทร์

จังหวัดราชบุรีมีจำนวนประชากรทั้งสิ้นจำนวน 834,583 คน จำแนกเป็นชาย 408,047 คน หญิง 426,536 คน จำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 268,136 ครัวเรือน

จังหวัดราชบุรีมีเขตการเลือกตั้งแบ่งเป็น 2 เขต ประกอบด้วย

เขตการเลือกตั้งที่ 1 ประกอบด้วย อำเภอบ้านโป่ง อำเภอโพธาราม อำเภอดำเนินสะดวก อำเภอบางแพ อำเภอจอมบึง

เขตการเลือกตั้งที่ 2 ประกอบด้วย อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอปากท่อ อำเภอวัดเพลง อำเภอสวนผึ้ง อำเภอบ้านคา

จังหวัดราชบุรี กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะปี 2557 - 2560 ดังนี้

วิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด

“ผู้นำเกษตรปลอดภัย มุ่งให้เป็นเมืองน่าอยู่ และใช้ทุนทางปัญญาสร้างรายได้”

พันธกิจ

1. ดำเนินการยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานสินค้าและบริการให้เป็นสินค้ามีคุณภาพ ปลอดภัย และเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

2. พัฒนารอบครัวและชุมชนให้เข้มแข็ง สร้างวินัยทางสังคม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการเป็นเมืองที่น่าอยู่

เป้าประสงค์โดยรวม

1. ผลผลิตทางการเกษตรต่อหน่วยเพิ่มขึ้น และได้รับรองมาตรฐานอาหารปลอดภัย
2. สินค้าที่เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ได้รับการสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น
3. รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น
4. คุณภาพชีวิตของประชาชนสูงขึ้น
5. มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดราชบุรี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาสินค้าเกษตรปลอดภัย เพื่อเพิ่มมูลค่าการผลิต

ให้ความสำคัญกับการดำเนินการยกระดับการผลิตสินค้าจังหวัดราชบุรี โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจและยกระดับความเชี่ยวชาญแก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร กลุ่มอาชีพวิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการ โดยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการพัฒนากระบวนการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิต การใช้พลังงานทดแทน พัฒนามาตรฐานการผลิตให้สินค้าและบริการที่สำคัญของจังหวัดราชบุรีเป็นที่ยอมรับของตลาดและผู้บริโภค เช่น สินค้าเกษตรและอาหารปลอดภัย

ตารางที่ 2.2 แสดงเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ที่ 1

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
1. สินค้าเกษตร และเกษตรแปรรูปได้รับการรับรองมาตรฐานอาหารปลอดภัย	- พัฒนาโครงสร้างทางด้านการเกษตรปลอดภัย - พัฒนตราสินค้าและบรรจุภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่า	- สินค้าเป้าหมายมีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 10 ภายใน 4 ปี - สินค้าเกษตรที่ได้รับการรับรองความปลอดภัยเพิ่มขึ้น
2. ผลผลิตทางการเกษตรต่อหน่วยพื้นที่การผลิตเพิ่มขึ้นและจำหน่ายได้มากขึ้น	- ส่งเสริมการลดต้นทุนการผลิต - ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการผลิตของชุมชน/วิสาหกิจชุมชน - พัฒนาและขยายช่องทางสินค้าเกษตรปลอดภัยทั้งในและต่างประเทศ - พัฒนาศักยภาพการแข่งขันเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ AEC	- จำนวนกลุ่มต่างๆเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ภายใน 4 ปี - ยอดการจำหน่ายสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ภายใน 4 ปี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และเพิ่มมูลค่าผลผลิตเชิงสร้างสรรค์

ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (creative economy) จากสินค้าบริการและการท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนบุคลากรที่มีความคิดสร้างสรรค์ และมีทักษะทางศิลปะในการสร้างสรรค์งานที่มีคุณค่า การใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าและบริการ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการท่องเที่ยว ผู้ผลิตสินค้า OTOP งานฝีมือและหัตถกรรม ศิลปะการแสดงพื้นบ้าน และงานสถาปัตยกรรม

ตารางที่ 2.3 แสดงเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ที่ 2

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
1.กลุ่มสินค้าที่เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ได้รับการสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น	- ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ - พัฒนาและขยายการตลาดทั้งในและต่างประเทศ	- จำนวนสินค้าเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ที่ได้รับการส่งเสริมเพิ่มขึ้นปีละ 5 ชนิดสินค้า - มีช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ OTOP เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 2 ช่องทาง
2.ภาพลักษณ์และรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดสูงขึ้น	- พัฒนาการบริการเพื่อยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวโดยคงเอกลักษณ์เดิมไว้ - พัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวเชิงนิเวศและวิถีชุมชน - สร้างเอกลักษณ์ด้านวัฒนธรรม และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยว	- รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ภายใน 4 ปี - การท่องเที่ยวและการบริการได้รับมาตรฐาน 3 แห่งต่อปี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาสังคมคุณธรรมและชุมชนเข้มแข็ง

ให้ความสำคัญกับการดำเนินการส่งเสริมให้มีการน้อมนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางการดำรงชีวิตการสร้างครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ องค์กรชุมชนมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับการส่งเสริมการเรียนรู้ มีสุขภาวะเหมาะสม การบังคับใช้กฎหมายทั่วถึงและเป็นธรรม สร้างวินัยทางสังคม สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แก้ไขปัญหาการว่างงาน แก้ไขปัญหายาเสพติด ตลอดจนแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนในกลุ่มเสี่ยง

ตารางที่ 2.4 แสดงเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ที่ 3

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
1. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	- พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่ประชาชน - พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านกายภาพ - พัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน	- ร้อยละของจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชน/สถานประกอบการที่มีการส่งเสริมตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง - ร้อยละของจำนวนชุมชนที่ได้รับการพัฒนา การเรียนรู้ การดูแลสุขภาพตนเองและการสืบทอดวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
2. ประชาชนในชุมชนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เพื่อส่งเสริมการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และพึ่งตนเอง	- เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพทั้งใน-นอกระบบและตามอัธยาศัย	- ร้อยละของประชาชนในชุมชนได้รับการส่งเสริมการเรียนรู้ทั้งใน - นอกระบบและตามอัธยาศัย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาความอุดมสมบูรณ์และคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ป็นเมืองน่าอยู่

ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการเพิ่มพื้นที่ป่าและพื้นที่สีเขียว ระบบเตือนภัย การบริหารจัดการน้ำ การจัดการปัญหาขยะมูลฝอย ลดมลพิษทางน้ำ ทรัพยากรถูกใช้อย่างยั่งยืน รู้คุณค่า ปรับสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ให้ป็นเมืองน่าอยู่

ตารางที่ 2.5 แสดงเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ที่ 4

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
1. เพิ่มพื้นที่สีเขียวและรักษาป่าต้นน้ำและป่าชุมชน	- ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและ ธนาคารต้นไม้ - ปราบปรามและสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบ	- พื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าอนุรักษ์ ต้นน้ำลำธารไม่ลดลงจากภาพถ่ายดาวเทียม - พื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
2. อนุรักษ์ และเสริมสร้าง กลไกในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ แบบบูรณาการ ทุกระดับเพื่อแก้ไขปัญหา ภัย แล้งและบรรเทาอุทกภัย	- พัฒนากลไกการบริหาร จัดการ และระบบสารสนเทศ ทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ - อนุรักษ์ พัฒนาและฟื้นฟู แหล่งน้ำ เพื่อเป็นแหล่งน้ำ ต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ การกระจายน้ำ	- จำนวนแผนและกลไกการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ - พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จาก การกระจายน้ำของอ่างเก็บน้ำ เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี - แหล่งน้ำที่ได้รับการพัฒนา ปรับปรุง อนุรักษ์และฟื้นฟู สามารถนำไปใช้ประโยชน์ไม่ น้อยกว่า ร้อยละ 80
3. สร้างการมีส่วนร่วมจากทุก ภาคส่วนในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ชุมชน อปท. และ ภาคเอกชนให้มีการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	- จำนวนบุคลากร ประชาชน องค์กรกลุ่มน้ำ ผู้แทน อปท. และเครือข่ายได้รับการพัฒนา ด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ 600 คนต่อปี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาการบริหารจัดการและเสริมสร้างความมั่นคง

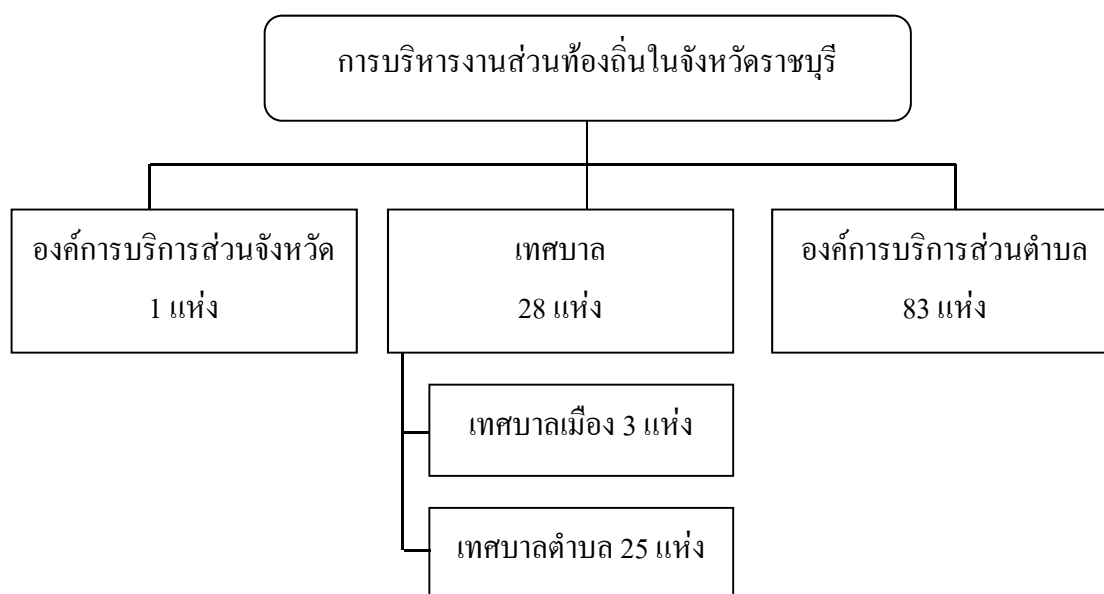
ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข การสร้างความสมานฉันท์และสร้างภูมิคุ้มกันในสังคมทุกระดับลดความเสี่ยงผลกระทบจากภัยคุกคาม ตลอดจนการพัฒนาการบริหารจัดการให้หน่วยงานในจังหวัดราชบุรีเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง

ตารางที่ 2.6 แสดงเป้าประสงค์ กลยุทธ์ และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ที่ 5

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
1. ลดปัญหาอาชญากรรมและ ปัญหาเสพติด	- ป้องกันและแก้ไขปัญหา เสพติดและอาชญากรรม	- ร้อยละของความพึงพอใจ ของประชาชนต่อการแก้ไข ปัญหาเสพติดเพิ่มขึ้น
2. ปกป้อง และเทิดทูนสถาบัน พระมหากษัตริย์	- สนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับ โครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำรินในทุกมิติ	- ประชาชนนำหลักการตาม พระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิต

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

เป้าประสงค์	กลยุทธ์	ตัวชี้วัด
	- ส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์	เพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 - จำนวนกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดความตระหนักในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์เพิ่มขึ้น
3.ลดแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย	- ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	- แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจดทะเบียนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5
4.หน่วยงานในจังหวัดราชบุรี เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง	- พัฒนาคุณภาพการบริหารภาครัฐ	- ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการร้อยละ 80



ภาพประกอบที่ 2.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดราชบุรี

จากภาพแสดงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดราชบุรี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบที่เรียกว่าแบบนายกหรือผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong - mayer From) ทำให้สามารถรับรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น

ตามระบบนี้ นายกหรือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองนายกได้ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 7 วรรคท้าย ได้กำหนดไว้ว่า “เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด” จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตรับผิดชอบทั้งจังหวัด รวมทั้งพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 กฎกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่เกี่ยวข้องทั้งภารกิจหลัก ภารกิจรอง และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อาทิ ด้านการจัดการศึกษา การให้การสงเคราะห์คนชรา อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ถนนทางหลวงชนบทหรือทางหลวงท้องถิ่น การบริหารจัดการสถานีขนส่ง เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดราชบุรี มีนโยบายการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถโครงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง การรณรงค์ปกป้องสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ การเสริมสร้าง ความสมานฉันท์ ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ (แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี ปี พ.ศ. 2557, 2557)

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ

เกศินี พรหมตัน (2550, หน้า 82 - 84) จากการศึกษาพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีรูปแบบใหม่ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนสามปี ตรงกับการสะท้อนภาพปัญหาความต้องการของชุมชนแต่ละแห่งได้อย่างแท้จริงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมสถานการณ์ ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลแม่โจ้ในระดับมาก จากผลการทดสอบสมมติฐาน โดยกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเสนอความต้องการผลักดันในรูปแบบของแผนงานโครงการในการประชุมประชาคมท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นผู้เสียภาษีให้กับเทศบาล

แผนงานโครงการต่างๆ เป็นการนำผลงานมาใช้เงินภาษีของประชาชนมาหาเสียง กลายเป็นว่าประชาชนรอรับการจัดสรรโครงการในรูปแบบการหาปลาให้ชาวบ้านแต่ไม่ได้สอนให้ชาวบ้านหาปลาเอง

ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตเทศบาล เห็นได้ว่า ในการจัดเวทีประชาคมเป็นวิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมกับเทศบาลยังมีการให้ความร่วมมือในระดับมาก

จากผลการศึกษาพบปัญหา/อุปสรรคในชุมชนในกระบวนการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนจะพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างไม่ให้ความสนใจต่อบทบาทหน้าที่ต่อชุมชนและต่อปัญหาของชุมชนเอง ซึ่งยังคงมีความเข้าใจคิดว่าการแก้ไขปัญหาคงยังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการและหน่วยงานท้องถิ่น จึงไม่ให้ความสำคัญในการเข้าร่วมประชุมประชาคมในระดับหมู่บ้านเพราะจากภาวะเศรษฐกิจที่ต้องประกอบอาชีพ เช่น เกษตรกร รับจ้างซึ่งไม่มีรายได้มั่นคงแน่นอน และอีกประเด็นเกิดจากความขัดแย้งกันเองในชุมชนต่อข้อเสนอแนะที่ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างที่ต้องการ

โดยประชาชนยังมีความคิดเห็นต่อแผนงานโครงการที่บรรจุไว้ในแผนไม่ได้มาจากปัญหาความต้องการของประชาชนโดยตรง แผนงานโครงการบางโครงการเทศบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้ หรือมีอยู่ในแผนแต่ไม่ได้รับการประสานงานดำเนินงานให้เป็นรูปธรรมทำให้มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดประชุมประชาคมในแต่ละครั้งมักจะประสบปัญหาทั้งในด้านเวลา สถานที่ การประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อต่างๆ อาจจะยังไม่ทั่วถึง และเวลาส่วนใหญ่จะเป็นการประชุมในตอนเย็น ซึ่งเป็นเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเวลาพักผ่อน ทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมประชุม เนื่องมาจากการเหนื่อยล้าจากการทำงานซึ่งเป็นเกษตรกรและรับจ้างมาทั้งวัน จึงทำให้การประชุมประชาคม ส่วนใหญ่จะไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดการณ์ไว้แผนชุมชนจึงกลายเป็นแผนที่เป็นเพียงความคิดเห็นของคนบางกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมในขณะที่ประชาชนอีกกลุ่มยังไม่ได้แสดงความคิดเห็นต่อแผนงานโครงการของชุมชน โดยคนในชุมชนเองต้องมีความเสียสละมากกว่านี้ และให้ความร่วมมือมากกว่านี้ จึงจะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาแผนสามปีของเทศบาลเกิดประสิทธิผลและสามารถนำไปใช้ให้เกิดการพัฒนาต่อท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ณพงศ์ นันทราทิพย์ (2550) ศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำมีบทบาทเป็นแบบอย่างที่ดีของชาวบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานราชการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชุมชน มีการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนบ้านถวายมีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชนให้ประชาชนเห็นคุณค่า ร่วมอนุรักษ์ เผยแพร่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น งานศิลปหัตถกรรมไม้แกะสลัก ปัญหาและอุปสรรคที่พบ

คือ การไม่มีตลาดรองรับสินค้าของชุมชน ขาดความรู้ในเรื่องการวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจของชุมชนขาดความรู้ในเรื่องการสร้างเวทีการเรียนรู้ในลักษณะของประชาคมตำบล และขาดการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชนและข้อมูลด้านการส่งเสริมอาชีพ

ศิริพร ใจสุข (2552) ศึกษาเรื่อง กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนบ้านวังป่อง ตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนบ้านวังป่องมีลักษณะวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยอยู่ในระดับมากทั้งในด้านการเคารพเหตุผลมากกว่าตัวบุคคล การประนีประนอม การมีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นการดำรงชีวิตประจำวันที่เน้นบทบาทหน้าที่ของบุคคลในสังคมอันเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนอย่างยั่งยืน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดเป็นพลังชุมชนในการทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน สำหรับแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนนั้น สมาชิกในชุมชนต้องมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับการดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐต้องให้ความร่วมมือ สนับสนุน และช่วยเหลือชุมชน ในลักษณะที่เป็นการพึ่งพาเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตัวเองได้ไม่ใช่พึ่งพาตลอดไป มิฉะนั้น จะไม่เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนได้อย่างยั่งยืน

สัตยติยากร พรมวัง (2553) ศึกษาเรื่อง บทบาทของภาคประชาชนต่อการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของภาคประชาชนต่อการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานส่วนตำบล และนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มละ 5 คน ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีบทบาทอย่างมาก และได้เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือ ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชนในรูปแบบของเวทีสาธารณะหรือเวทีชาวบ้าน การใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ประชาชนยังมีบทบาทน้อยในการกำกับดูแลและตรวจสอบในด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในการเข้าชื่อริเริ่มเสนอข้อบัญญัติทั่วไปและการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ การริเริ่มเสนอข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการเคาะร่วมคัดค้านข้อบังคับ หรือมติที่ทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมีน้อยมาก การมีสิทธิขอทราบข้อมูลข่าวสารหรือเคยรับทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล การตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการใช้สิทธิขอ

ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และการร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ การจัดจ้าง และที่สำคัญประชาชนไม่เคยใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นครดม ทิมประเสริฐ (2554) ศึกษาเรื่อง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช มีจุดประสงค์เพื่อศึกษา 1) รูปแบบหรือวิธีการในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง โดยชุมชนในปัจจุบันที่มีลักษณะความทับซ้อนเชิงสถาบัน 2) วิวัฒนาการการต่อสู้ของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านตำบลท่าศาลาต่อการลักลอบทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ในเขต 3,000 เมตร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน 3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรชายฝั่งโดยรัฐในปัจจุบันมีลักษณะความทับซ้อนเชิงสถาบันเป็นปัญหาสำคัญ ในขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านอำเภอท่าศาลาดังแต่อดีตถึงปัจจุบันมีรูปแบบและวิธีการในการจัดการทรัพยากร โดยการกำหนดกฎหรือกติการ่วมกันผ่านระบบสิทธิ โดยแบ่งเป็น 1) สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร 2) สิทธิการใช้ประโยชน์สามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ สิทธิการใช้ประโยชน์แบบชั่วคราว และสิทธิการใช้ประโยชน์แบบถาวร 3) สิทธิของผู้มาก่อน 4) สิทธิในการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่ทำลายระบบนิเวศ 5) สิทธิในการนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ และ 6) สิทธิที่จะใช้ทรัพยากรโดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น วิวัฒนาการ การต่อสู้ของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านอำเภอท่าศาลาต่อการลักลอบทำประมงของเรือประมงพาณิชย์ในเขต 3,000 เมตรจากชายฝั่ง สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงที่ 1 เริ่มตั้งแต่ทศวรรษ 2490 - พ.ศ. 2534 เป็นช่วงของการก่อตัวของปัญหาผ่านนโยบายการพัฒนาการประมงของรัฐ โดยหลังจากปี 2530 เป็นต้น มาชาวประมงพื้นบ้านก็เริ่มประสบกับปัญหาการลักลอบทำประมงของเรืออวนรุนและอวนลาก ชาวประมงแก้ปัญหาตนเองโดยใช้การเจรจาจนถึงการนำเรือออกไปขับไล่ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับหมู่บ้านข้างเคียง ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2535 - 2545 ปี 2535 เป็นปีแรกที่เรือคราดหอยลักลอบเข้ามาคราดหอย

ชาวประมงแก้ปัญหาโดยการแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ไม่เป็นผลจึงเกิดเป็นปรากฏการณ์ที่ชาวประมงพื้นบ้านและประมงอวนรุน อวนลากร่วมมือกัน เนื่องจากได้ผลกระทบจากเรือคราดหอยโดยตรง โดยใช้วิธีชุมนุมประท้วงด้วยการปิดอ่าวและนำเรือขึ้นมาปิดถนน ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน เรือคราดหอยลักลอบเข้ามาคราดอีกครั้งในปี 2550 ซึ่งชาวบ้านมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยก่อตั้ง เป็นกลุ่มประมงพื้นบ้านก่อนจะรวมกันเป็นเครือข่ายประมงพื้นบ้านอำเภอท่าศาลา มีการยื่นหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐ ชุมนุมประท้วงหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาและองค์กรอื่นๆ จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลได้สำเร็จและแก้ปัญหาได้ในที่สุด ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมใน 4

ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการจัดทำข้อบัญญัตินี้ คือ 1) ดำเนินการถูกต้องตามหลักการการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น 2) ภาครัฐมีกฎหมายและนโยบายสนับสนุนในเรื่องสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วม 3) จิตสำนึกและประโยชน์ร่วมกัน 4) หน่วยงานต่างๆ สนับสนุน 5) ผู้นำที่เข้มแข็ง 6) กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน 7) สื่อมวลชน และ 8) องค์กรพัฒนาเอกชน

2.4.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างประเทศ

ซาลาส คูเปอร์ - น็อก (Sarah Cooper - Knock, 2010, p. 117 - 120) ศึกษาเรื่อง บทบาทของประชาชนในการแบ่งแยกแอฟริกาใต้ : กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนิคมนคร eThekniwi พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตั้งถิ่นฐานของนคร eThekniwi ได้เกิดการปะทะกัน เพราะประชาชนไม่มีวิสัยทัศน์ของการเป็นพลเมือง ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากการแบ่งแยกสีผิวในแอฟริกาใต้ ผลการวิจัยระบุว่า พื้นฐานของความขัดแย้งในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากความล้มเหลวของการออกเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการแบ่งสีผิวในเมืองและที่อยู่อาศัยที่จะเลือกระหว่างความคิดที่แตกต่างกัน การเลือก “ฉันตามคิดที่จะอยู่ร่วมกัน” มีนโยบายที่กว้างพอที่จะมีสัญญาทางสังคม ซึ่งแต่ละคนจะแนวคิดเป็นของตนเองในการเป็นพลเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่จะอธิบายถึงการประนีประนอมที่ควรเกิดขึ้นในชาติระดับนโยบายได้รับการเลื่อนดำเนินการในระดับท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติของรัฐบาล (เงินทุนสนับสนุนระบบราชการพลเรือนที่มีจำนวนจำกัด และความร่วมมือภายในรัฐบาลไม่เพียงพอ) และการปิดช่องว่างทางการเมืองของการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการสร้างความตระหนักถึงวิสัยทัศน์การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องใช้วิธีบูรณาการของสภาคองคิก์ และความคิดแบบก้าวกระโดดของสมิท เพื่อวิเคราะห์ว่าแต่ละกลุ่มที่จะสร้างเครือข่ายการสนับสนุนที่จะเปิดช่องว่างรางวัลสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงแม้ว่าจะใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างและมีวิสัยทัศน์ที่แตกต่างกันของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสองมีความสำเร็จบางอย่างในระดับนโยบายและระดับชาติ อย่างไรก็ตามความสำเร็จนี้ไม่สามารถรักษาความสำคัญของวิสัยทัศน์ของประชาชนที่อยู่บนพื้นดิน เนื่องจากการต่อสู้การเมืองระดับเล็กระหว่างตัวเองและสมาชิกสภา ข้อจำกัดในทางปฏิบัติหรือความต้านทางการเมืองอย่างเป็นทางการและนักการเมืองในรูปแบบใหม่ของการมีส่วนร่วม

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สรุปได้ว่า การส่งเสริมสิทธิและบทบาทการบริหารจัดการงานท้องถิ่นให้กับประชาชนชุมชนในเขตจังหวัดราชบุรี จำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมกระบวนการในการวางแผน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานกับหน่วยงานท้องถิ่น รับรู้ข้อมูลข่าวสารการจัดสรรผลประโยชน์ และการติดตาม ตรวจสอบประเมินผลการบริหารจัดการงานท้องถิ่นอย่างเหมาะสม