

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกาะ โรงเรียนนาสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาลตำบลนาสาร อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ศึกษาได้ศึกษาจาก แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครยัน (2551) ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2552) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการ

บริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ปีทมา ฐุบกำป้ง (2552) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่ม นโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น

1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คาสเปอร์สัน และเบรทแบงค์ (Kasperson & Breitbank, 1974 อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, หน้า 19) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนทำ ตนเป็นผู้สร้างสรรค์กิจกรรมในกระบวนการพัฒนาซึ่งจะบังเกิดผล คือ สามารถแสดงบทบาทที่ สร้างสรรค์ได้และผลของกิจกรรมจะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง United Nations Research 8 Institute of Social Development (UNRISD)ระบุความหมายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ประชาชนในเรื่อง 1. การตัดสินใจ 2. การเข้าร่วมกิจกรรม 3. การร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็น ธรรมที่เกิดจากกิจกรรมนั้นๆ

สหประชาชาติ (United Nations, 1981,p. 11) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม (Participation) ไว้ว่า

1. การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
2. การเข้ามีส่วนร่วมให้เกิดการพัฒนา
3. การเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องพัฒนา

ลิส (Lisk, 1985 อ้างถึงใน ปรีดา เจษฎาวรางกุล, 2550, หน้า 24) ได้ให้ความหมายการมี ส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์กับแนวคิดของ การเชื่อใจและการยอมรับตนเองเพื่อที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน ซึ่ง สามารถสังเกตได้จากระดับความพึงพอใจ ระดับความไว้วางใจและต้องครอบคลุมทัศนคติ ความ คาดหวังและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน

เฮด แฟร์ไชลด์ และคณะ (Fairchild, et al., 1964 อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, หน้า 19) ได้ให้ความหมายของคำว่าความร่วมมือไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกันหรือการเข้ามามีส่วนติดต่อสัมพันธ์กันและอาจหมายถึงสถานการณ์ทางสังคมด้วยก็ได้

วิลเลียม (Erwin, 1976 อ้างถึงใน ปรีดา เจษฎาวรางกุล, 2550, หน้า 24) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเองเน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อากรณพันธ์ จันทร์สว่าง (2522, หน้า 19) ได้อธิบายเรื่องความร่วมมือของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความจำเป็นและความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการณ์นั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมด หรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้น องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการรัฐ ทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนใน ชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และ นโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

ปรัชญา เวสารัชช (2528, หน้า 5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือทรัพยากรในส่วนของตนต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วม ได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในกิจกรรมพัฒนา

วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชน ไม่ว่าจะป็นปัจเจกบุคคลหรือ

กลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยการร่วมคิด ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527, หน้า 2) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงน่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อ การดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและ ได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแบ่งออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นทางการของตัวเอง

มรกต ศรีรัตนา (2535 อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, หน้า 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ การให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดการร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

พีรพล ไชยพงศ์ (2539, หน้า 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

กลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข (2525, หน้า 21 อ้างถึงใน ขนิษฐา ศรีนนท์, 2544, หน้า 35) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การสร้างประชาธิปไตย คือ อำนาจแห่งการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน ในกระบวนการนี้อย่างน้อยที่สุดประชาชน ต้องมีการกำหนด วางแผนและดำเนินการในเรื่องที่ปวงอันมีผลต่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ และอนาคตของพวกเขาซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้อำนาจ ได้ทรัพยากรของพวกเขา กลับคืนมา และนั่นย่อมหมายถึง กระบวนการทางประชาธิปไตยและการปกครองตนเอง

วิลเลียม (William, 1980 อ้างถึงใน ธนวัฒน์ คำภีลานนท์, 2550, หน้า 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับสังคมด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์ (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม สรุปจากความหมายของการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีแนวคิดหรือจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันเข้ามาดำเนินการนั้น ให้แล้วเสร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดแล้วรับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุก

ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วม ในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

1.2 ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วม

แอนดรูว์ และสตีเฟล (Andrew & Stiefel, 1980 อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์ ,2546, หน้า 19) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในขั้นปฏิบัติการ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

อิระวัชร จันทระประเสริฐ (2541 อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, หน้า 6) กล่าวไว้คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะตัวบุคคล ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มขบวนการ ที่มุ่งสร้างพื้นฐานอำนาจจากการสร้างกลุ่มและโครงสร้างภายในหน่วยงาน
3. การมีส่วนร่วมในลักษณะโครงการ ให้ความสำคัญที่การจัดโครงการอันก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ดี เน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิค ความรู้ การกระจายอำนาจสู่ประชาชน
4. การมีส่วนร่วมในลักษณะสถาบัน ให้ความสำคัญในแง่ของการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงการสร้างอำนาจของกลุ่ม ผลประโยชน์และชนชั้นทางสังคม

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะนโยบาย เน้นเรื่องหลักการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เสียเปรียบในสังคมและนำมากำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติ

สุธี ศรสวรรค์ (2538, หน้า 37 -38) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน

7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ประกอบการ
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมออกกวดำอุปกรณ์

แชพิน (Chapin) อ้างถึงใน ยุพิน ระพีพันธุ์, 2544, หน้า 21) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977 อ้างถึงใน ธนวัฒน์ คำภีลานนท์, 2550, หน้า 21 -22) ได้อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมโดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบไปด้วยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ทางด้านต่าง ๆ ประกอบไปด้วยผลประโยชน์ทางด้านวัสดุ ผลประโยชน์ทางสังคมและผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับการควบคุมและการตรวจสอบ การดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

1.3 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2528, หน้า 94 อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, หน้า 20) ได้ให้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และพิจารณาแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไข และวางแผนหรือโครงการแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติการแก้ไขปัญหตามแผนและโครงการที่วางไว้
4. การรับประโยชน์จากโครงการ
5. การประเมินผลโครงการ

จอห์น วุทติกรรมรักษา (2526, หน้า 16) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกำหนดความต้องการ
2. ขั้นวางแผนดำเนินการ
3. ขั้นตัดสินใจ
4. ขั้นดำเนินการ
5. ขั้นติดตามผลงาน

นอกจากนี้ยังได้แบ่งลักษณะการเข้าร่วมไว้อีก เป็นการร่วมประชุม ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน วัสดุ อุปกรณ์ ร่วมเป็นกรรมการ

เจมส์ คี ปีนทอง (2527, หน้า 10) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

จอห์น และอัฟฮอฟ (Jonh & Uphoff, 1980 อ้างถึงใน ทานตะวัน อินทร์จันทร์, 2546, หน้า 21) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ว่าควรทำอะไร)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารและการประสานขอความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ติน ปรัชญาพฤทธิ์ (2542, หน้า 50) กล่าวว่า ทฤษฎีพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือ โอดี (OD) มีวัตถุประสงค์ทั่วไปเพื่อที่จะเพิ่มความสามารถขององค์การในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่โดยเน้นการปรับปรุงและปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ เน้นการร่วมแรงร่วมใจ ซึ่งการพัฒนาองค์การ มีขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ

1. ค้นหาสาเหตุของปัญหา (Diagnostic)
2. ขั้นวางแผนการดำเนินงาน (Action -Planning)
3. การปฏิบัติการให้ปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่วางไว้ (Implementing)
4. ขั้นประเมินผล (Evaluating)

1.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

รีคเตอร์ (Reeder, 1963 อ้างถึงใน ปรีดา เจษฎารางกุล, 2550, หน้า 26) ได้สรุปปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้สอดคล้องตามความเชื่อถือพื้นฐานกล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง
3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริมป้องกันและรักษาเป้าหมายตน
4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดาพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวังบุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติดตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้นทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน
6. การมองแต่ตนเองบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตนเองสมควรกระทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ
8. นิสัยและประเพณีบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำอยู่ในสถานการณ์นั้นๆ
9. โอกาสบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคมโดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้อกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงการของสังคมเอื้ออำนวยเข้ามามีส่วนร่วมกันในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้
10. ความสามารถบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น
11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization อ้างถึงใน ยุพิน ระพิพันธุ์, 2544, หน้า 21 -22) เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 การมองเห็นว่าตนจะได้ประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่อง การกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งงูใจ

1.2 การได้รับคำบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งงูใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งงูใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมาก จะเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วม หรือเข้าร่วมแล้วก็ไม่ได้รับดังที่คาดคิดเอาไว้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมจึงควรมีลักษณะ

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนารูปแบบ โครงสร้างแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

2.2 ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

2.3 กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรม หนึ่งๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วยและมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือ ผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเชิงทาส ฯลฯ

พัทธา สายหู (2529, หน้า 246) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ในชุมชนซึ่งความสำเร็จของโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยที่เป็นลักษณะของโครงการ เช่น โครงการที่ประชาชนต้องการ

2. ปัจจัยที่มีลักษณะของชาวบ้านเอง เช่น ขยันขันแข็ง สามัคคี มีผู้นำดี

3. บังคับที่มาจากทางราชการ เช่น ถือเป็นโครงการสำคัญ มีงบประมาณเหลือเพียงพอ มีเจ้าหน้าที่วิชาการสนับสนุน

4. บังคับที่เป็นส่วนประกอบ เช่น การคมนาคมสะดวก วัสดุพร้อม เป็นต้น
ปรัชญา เวสารัชช์ (2528, หน้า 170) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและความปลอดภัย

2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์

4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนร่วม ความรู้สึกเกรงใจ ไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวน หรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม เพื่อให้เกิดความสามัคคี

นิวสตรอม (Newstorm, 1993 อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, หน้า 10) พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม คือ

1. ลักษณะขององค์กร โครงสร้างขององค์กร วัฒนธรรมขององค์กร หากองค์กรมีโครงสร้างใหญ่ ขั้นตอนการปฏิบัติมาก เช่น ระบบราชการ จะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมได้

2. นโยบายขององค์กรที่ขาดความชัดเจน จะทำให้บุคลากรไม่แน่ใจเป้าหมาย แนวทาง การปฏิบัติ จึงเกิดความลังเลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม

3. ภาวะผู้นำซึ่งถ้าหากว่าผู้นำเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ไม่มีศักยภาพไม่มีความก้าวหน้าขาดความกระตือรือร้นในการทำงานงานจะสำเร็จได้ต้องควบคุมภาวะผู้นำประเภทนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

4. ลักษณะงาน ซึ่งหากว่างานที่สามารถทำสำเร็จได้ด้วยตัวเอง เช่น งานในห้องทดลอง ลักษณะงานเช่นนี้จะทำให้บุคลากรไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5. ความแตกต่างระหว่างบุคคล เช่น ระดับการศึกษา วิชาชีพ โดยถ้าหากบุคลากรที่มีระดับการศึกษาที่สูงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบมาก ก็จะแสวงหาการมีส่วนร่วมมากกว่าบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าและหน้าที่ความรับผิดชอบที่น้อยกว่าด้วย

โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1980 อ้างถึงใน ณรงค์ วารีชล, 2551, หน้า 9) กล่าวว่าปัจจัยหลายอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. เพศ

2. อายุ

3. สถานภาพสมรส
4. ระดับการศึกษา
5. อาชีพ
6. รายได้
7. ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น
8. สถานภาพการทำงาน

อรพรรณ ภมรสวรรณ (2544) กล่าวว่า การที่ประชาชนในชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาใดๆ มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายนอกชุมชนและปัจจัยภายในชุมชนเช่น แบบแผนการดำเนินชีวิต ความรู้และทัศนคติต่อกิจกรรมนั้นๆ การมีโอกาสและการได้รับการสนับสนุนจากภายนอก นโยบายการพัฒนาของรัฐ บทบาทของทางราชการต่อการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองและสังคม เป็นต้น

1.5 แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ (2549 : 142-149) ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะ บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ใน เรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลเพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย ต่อไปนี้

1. การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนและภาครัฐ การยอมรับ และตระหนักถึงการรับรู้ ในสิทธิหน้าที่ การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่รัฐกิจหรือกิจการของรัฐที่ตนเท่านั้นมีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นประชาชนที่ จะมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมกระทำ หรือตรวจสอบ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้ก็จะต้องเผชิญกับ ข้อขัดแย้งกับประชาชนที่ จะเกิดขึ้น ส่วนภาคประชาชน ควรจะตระหนักถึงการรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่นต่างก็มีสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมเสมอ

2. ทัศนคติ (Attitude) ต้องปรับทัศนคติและสร้างความเข้าใจของบุคลากรทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งภาครัฐและ ภาคประชาชน ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนหลายด้าน เพื่อการได้ข้อมูล ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและความคิดที่แตกต่างหลายด้าน ด้านเจ้าหน้าที่ ภาครัฐผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมต้องมีทัศนคติที่ดีต่อ

กระบวนการมีส่วนร่วมที่มีการ ปรับปรุงบทบาทและค่านิยมและต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจ้าหน้าที่ ภาครัฐต้องอดทนใน การทำงานกับประชาชน เพราะต้องใช้ระยะเวลายาวนานอย่างต่อเนื่องในการมีส่วนร่วมและมีความจริงใจกับประชาชน และประชาชนเองก็ต้องทำความเข้าใจ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน โดยมีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อทั้งสองฝ่ายมี ทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมแล้วความ ร่วมมือระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ภาครัฐก็ จะพัฒนาอย่างก้าวหน้าต่อไป

3. การเป็นตัวแทน (Representation) การคัดเลือกและการสรรหาตัวแทนจะต้องคำนึงถึง ประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วม ในการประสานผลประโยชน์ ให้เกิดความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการ ด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ เช่น ทักษะความสามารถที่ เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของ เทคโนโลยีวัตถุประสงค์ค่านิยม และ วัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและกัน ความ รับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงิน ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่น และกลุ่มที่เป็นตัวแทน ต้องได้รับความน่าเชื่อถือจากกลุ่มหลาย กลุ่มหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และสมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้ลึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกันซึ่ง เป็นที่ต้องตระหนักถึงอีกปัจจัยหนึ่งด้วยเช่นกัน

4. ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) การมีส่วนร่วมต้องสร้างให้สมาชิกมีความจริงใจ และเข้าใจในการเข้าร่วมและผลตอบรับที่ตามมาคือไว้วางใจและความเชื่อมั่นในองค์กร โดยการ สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกัน ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นเป็นวัฒนธรรมและ ฐปรธรรมขององค์กรซึ่งการสร้าง ความไว้วางใจกัน เชื่อถือ ศรัทธา เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ กระบวนการมีส่วนร่วมล้มเหลวหรือประสบ ความสำเร็จ การสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจอาจทำ ได้จากการดำเนินกิจกรรม แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร นำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมา ในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องมีการติดต่อ ระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำ อย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายใน องค์กรซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่น และความไว้วางใจของการร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อสร้างความสำเร็จ

5. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็น กระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็น ข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความ คาดหวัง ได้ถูกแสดงออกอย่างหลากหลายกลุ่ม ลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การ วินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไข ปัญหา มีหลากหลาย และตรงกับความต้องการมาก ขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้การตัดสินใจในการ

กำหนดนโยบายและการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่ จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายบางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

6. **ฉันทามติ (Consensus)** การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุก ภาคส่วนเข้าร่วม ในการหาวิธีแก้ไขปัญหายุ่งยากซับซ้อนร่วมกันหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหา ต่างๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคมซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกัน ใน ทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่ประชาชน สามารถที่จะร่วมมือกันลดความขัดแย้งสร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่มและหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ตามก็ต้องสามารถที่จะปรับความเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ อย่างสันติวิธีเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็น พ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

7. **การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction)** องค์กรกลางมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในองค์กรคือ จะต้องจัดกิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกัน เป็นการสื่อสารแบบสองทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพัทธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็น กลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็กลไก ที่ช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการการมีส่วนร่วม ของประชาชนก็เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและรับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่ง เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้ สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับทุกๆคน

8. **ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose)** ต้องกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไป เพื่อจุดประสงค์อะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจว่าสมควรจะเข้าร่วมหรือไม่ การมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันอย่างชัดเจนไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความ เข้มแข็งขององค์กรอย่างเป็นทางการความคิดเห็นและเอกภาพในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่าต้อง

มีกิจกรรมเป้าหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีลักษณะและรูปแบบอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม ต้องระบุว่าในกิจกรรมแต่ละอย่างมีที่ขั้นตอนรวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนไหนบ้าง

9. การประเมินผล (Appraisal) เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีระบบการ ประมวลผล และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารให้เกิด ประโยชน์สูงสุดองค์กรที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โปร่งใสและปราศจากทัศนคติ ส่วนตัวออกได้มากที่สุดถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากรในองค์กรย่อมส่งผลถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรได้เหมือนกัน ซึ่งผลของ การประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้อง เริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุมร่วมบำรุงรักษาโครงการร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล และกิจกรรมที่จัดทำ ไว้ทั้ง โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

10. ความโปร่งใส (Transparency) เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบ การใช้ดุลยพินิจสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสใน การดำเนินการ ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส ลดการทุจริตและ ข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ประกอบด้วย ความ ไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

11. ความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีการยอมรับความคิดเห็นของกัน และกันมีอิสระทาง ความคิด ความเป็นประชาธิปไตยโดยการให้เกียรติ สมาชิกทุกคนในองค์กร การที่สมาชิกมีส่วนร่วม ในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจจะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันซึ่งเจือปนใจและ หลักการที่สำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือ ความสมัครใจหรือความเป็นอิสระที่จะเข้าร่วม หรือไม่เข้าร่วมการบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคามการระดมและการว่าจ้างไม่ถือว่าเป็น การมีส่วนร่วม

12. ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ทำนายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นองค์กรการมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มี

ความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ร่วมด้วยการให้ความรู้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง โดย ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไป อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมี การพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความ เข้มแข็งของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในการก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

13. เครือข่าย (Network) การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน ส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายคือมาผนึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้าง ผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงานที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน ต้องผนึกกำลังขอความร่วมมือหรือการทำกิจกรรมร่วมมือกันต้องอาศัยหลายองค์การซึ่งเครือข่าย ความร่วมมือกันของสมาชิกผู้บริหารและบุคคลในชุมชนเป็นหลัก จากวิธีการคิด โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้นจำเป็นต้องให้มีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุย เพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพราะฉะนั้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยง องค์การการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชนและกลุ่ม/องค์กรต่างๆในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบ การมีส่วนร่วมความสัมพันธ์ในแนวราบขององค์การการมีส่วนร่วมกับชุมชนให้เป็นกระบวนการ ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนสามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการ ทำงานของคนในชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาส่วนรวมของคนและในชุมชนซึ่งการดำเนินงานของ เครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนต่อไป

สรุปได้ว่าแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องเริ่มต้นด้วยการสร้างสำนึก เพื่อให้ภาครัฐและประชาชนรับรู้ปัญหาประกอบกับการสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติ ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน หลังจากนั้นสรรหาตัวแทนของแต่ละกลุ่มเพื่อจะได้ ประสานประโยชน์ให้ลงตัว แล้วสร้างให้สมาชิกมีความเข้าใจและมีความจริงใจในการเข้าร่วม สามารถ ทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันได้ แล้วสร้างฉันทามติร่วมกัน แต่ภายในองค์กรจะต้องสร้างให้เกิด ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในองค์กร การทำกิจกรรมใดๆ จะต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน และต้องมีระบบประเมินผลจากกระบวนการของการมีส่วนร่วมทั้งหมด ปรับปรุงกลไกการทำงานให้เกิดความโปร่งใส มีความเป็นประชาธิปไตยยอมรับความคิดเห็นของกัน และกันที่สำคัญต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และเมื่อ ทำงานภายในองค์กรประสบผลสำเร็จแล้วก็ต้องมองหาพันธมิตรสร้างเครือข่ายเพื่อผนึกกำลัง ร่วมกันทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน

1.6 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายระดับ โดยเริ่มตั้งแต่ระดับการแจ้งให้ประชาชนทราบการดำเนินโครงการหลังจากที่ผู้บริหารได้ตัดสินใจให้ดำเนินการแล้วจึงจะจัดให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเช่นการให้ประชาชนมาร่วมพัฒนาเงาะโรงเรียนนาสารซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้ประชาชนอาจไม่ได้ร่วมคิดเลยก็ได้ แต่เข้าร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการเป็นต้น

ดังนั้น เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในอนาคต การเข้าใจในเรื่องระดับการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องสำคัญ มีนักวิชาการได้เสนอตัวแบบการมีส่วนร่วมดังนี้

อรรถ ก๊กผล ได้นำตัวแบบขั้นบันไดของ Arnstein ในการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder ofizen Participation) ซึ่งเป็นตัวแบบที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง ได้แบ่งบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น ประกอบด้วย

- 1) ขั้นการควบคุม (Manipulation)
- 2) ขั้นการรักษา (Therapy)
- 3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
- 4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
- 5) ขั้นการปรียหาหรือ (Placation)
- 6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
- 7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)
- 8) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)

โดยระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น สำหรับ Arnstein นั้นขั้นบันไดที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย หรือที่เรียกว่า nonparticipation ส่วนขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 เรียกว่า Tokenism หมายถึง ประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขั้น 6, 7 และ 8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือเรียกว่า Citizen Power จากตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) จึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

1.7 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้เสนอหลักการสำคัญของการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำให้เกิดความสำเร็จ 5 ประการ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำที่จะสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาและความร่วมมือร่วมใจในการทำงานที่ มีความสอดคล้องกัน ซึ่งต้องมีวิสัยทัศน์ในเชิงกลยุทธ์ ความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
 2. การสร้างค่านิยมในการทำงานกันอย่างเหนียวแน่น จึงจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรภาพอย่างแท้จริง
 3. การพัฒนาปรับปรุงการทำงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการปรับกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง
 4. การจัดทำฐานข้อมูลสมาชิกเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดต่อประสานงานและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน
 5. การสร้างช่องทางในการติดต่อสื่อสาร และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน
- สำนักมาตรฐานการศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกระทรวงศึกษาธิการ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษาทบวงมหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการคือ
1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้ ดังต่อไปนี้
 - 1.1 จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของประชาชนเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในเรื่อง ประเด็นต่างๆ
 - 1.2 จัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ หรือจัดทัศนศึกษาภายในชุมชนและระหว่างองค์กรต่างๆกับประชาชน
 - 1.3 จัดอบรมทักษะเฉพาะด้านต่างๆเพื่อการพัฒนาทักษะ
 - 1.4 ลงมือปฏิบัติจริง
 - 1.5 สรุปรบทเรียนและถ่ายทอดประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม
 2. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความสามารถที่มีจะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้
 - 2.1 แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน
 - 2.2 สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุน ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง
 - 2.3 แลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา

การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้น หรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีก็ไม่เรียกว่าการพัฒนา

บ้านจอมยุทธ (2543) ความหมายของการพัฒนา คือการพัฒนาเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความสนใจซึ่งเกิดขึ้นจากการสังเกตปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งอธิบายไว้อย่างชัดเจนว่าสังคมและวัฒนธรรมของมนุษยชาติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาด้วยสาเหตุต่างๆหลายประการดังต่อไปนี้ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment)
2. การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร (Population Change)
3. การอยู่โดดเดี่ยวและการติดต่อกัน (Isolation and Contact)
4. โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Structure)
5. ระดับของความรู้และเทคโนโลยี (Knowledge and Technology)
6. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่น เช่น การเล็งเห็นความจำเป็นในการ

เปลี่ยนแปลงหรือนโยบายของผู้นำประเทศ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2526) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่าหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่การกำหนดทิศทาง (Directed Change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า (Planned Change)

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526) ให้ความหมายว่า การพัฒนาหมายถึง การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า

วิทยากร เขียงกุล (2527) เขียนไว้ว่าการพัฒนาที่แท้จริงนั้นหมายถึง การทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความกินดีอยู่ดี ความเจริญทางด้านศิลปวัฒนธรรมและจิตใจอย่างสงบสันติซึ่งขึ้นอยู่กับที่ได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายทั้งยังรวมความไปถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นของคุณภาพชีวิตอันได้แก่ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพักผ่อนหย่อนใจ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2532) สรุปว่าการพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้าและการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีสองส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ การเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งจะต้องมีทิศทางที่ดีขึ้นเท่านั้น

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) (1967, pp.101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (1951, pp. 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เอ. คลาร์ก (John J. Clarke) (1957, pp. 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการ ปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu) (1984, pp. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี (Emile J. Sady) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้ (อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโศ, 2523, หน้า 4)

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษากร (2535) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผล สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) (1953, p.574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร, หน้า 2539)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้นๆ

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์ครุฑที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่น แบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภา กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด การกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมี รายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วย การปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการ บริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่ว ประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่ กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้ (BBC07 2008)

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521, หน้า 6-7) นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่าง

แท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525, หน้า 3)

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 28-29)

3.1 การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็น ผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลา

เสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่น
 นั้นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศใน
 อนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การ
 สนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยัง
 ฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง
 เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็น
 นายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มี
 ชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคนารักษ์, 2518, หน้า 98)

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง
 การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้ง
 ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ
 ประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์
 ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเอง ของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย
 โครงสร้างความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิ
 เช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความ
 คาดหวัง ทุกปีจะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา
 ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ชีรเวทิน,
 2528, หน้า 3-4) ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญ
 ของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการ
 ดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ของขอบเขต การกระจายอำนาจและการคำนึงถึง
 ระดับความรู้ความ สามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก และมีมานานตั้งแต่
 สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อ
 การปกครองตนเอง มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หาก
 จะมองรวม เป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และ
 การบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครอง ระบอบ
 ประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระ
 ของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบ สนองแก้ปัญหา ด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการ
 บริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 22)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการ ปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ที่เดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็น รัฐอุปถัมภ์ไป (อนันต์ อนันตกุล, 2521, หน้า 10) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็น ในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองอย่างกว้างขวาง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อาคม บุตรวงศ์ (2549) งานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาบ้านคำหมี หมู่ 8 ตำบลหนองเหล่า อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์สองประการคือ 1) เพื่อศึกษาวิถีการและรูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กร ชนบ้านในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของ องค์กร ชนบ้านองค์กร ชนบ้านในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการ เก็บรวบรวม ข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วน ร่วม รวมทั้งศึกษาข้อมูลจากหนังสือ เอกสารทางราชการ ทางวิชาการและงานวิจัยที่ เกี่ยวข้อง ผู้ให้ ข้อมูลที่สำคัญ คือ สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนทั้งชายและหญิง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้นำคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชานกรรมการและคณะกรรมการกลุ่มกิจกรรมออมทรัพย์เพื่อ การผลิตและกลุ่มอื่นๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดจนชาวบ้านทั่วไป ผลการวิจัย พบว่า กลไก สำคัญที่ทำให้สมาชิกองค์กรชาวบ้านมีส่วนร่วม มีการเรียนรู้ มีความเชื่อ และมี อุดมการณ์ ได้แก่ ความผูกพันเป็นเครือญาติ ตลอดจนการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้นำและสมาชิก มีบทบาทร่วมกัน ในการดำเนินกิจกรรมตามกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการ ในกระบวนการ มีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมประชุมอภิปรายปัญหาาร่วมกัน การร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมและการร่วม

ประเมินสรุปผลกิจกรรมที่ดำเนินการ รูปแบบที่สมาชิกองค์กรชาวบ้านเข้ามามี ส่วนร่วมในกิจกรรม ที่เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับที่กลุ่มร่วมกันกำหนดในการดำเนินการ ทั้งที่เป็นงานส่วนรวม ของชุมชน คือ กิจกรรมฌาปนกิจสงเคราะห์ กิจกรรมงานบุญประเพณีของ ชุมชน และของส่วนตัว กิจกรรมการพัฒนาสถานที่สาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้าน โรงเรียนและวัด และการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัว เช่น กิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และ กิจกรรมการอนุรักษ์ป่าชุมชน สมาชิกองค์กรชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นตอน การวางแผน และการ ดำเนินการและในการริเริ่มโครงการใหม่ๆที่พัฒนาอาชีพของสมาชิก กลุ่มให้เพิ่มขึ้นอีก การมี ส่วนร่วมรับผลประโยชน์นั้น ผู้เข้าร่วมนอกจากจะได้ผลประโยชน์ที่เป็น ธรรม เช่น การกู้เงินจาก กลุ่มและยังได้ความรู้จากการฝึกอบรม การประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน จากต่างหมู่บ้าน สำหรับการมีส่วนร่วมในการประเมินและสรุปผลกิจกรรมที่องค์กรชาวบ้าน ร่วมกันปฏิบัติขึ้น คณะกรรมการแต่ละกลุ่มจะติดตาม ประเมินผล โดยการประชุมย่อยกันบ่อยครั้ง เพื่อการพิจารณา ปัญหาาร่วมกัน ปัจจัยที่มีผลต่อคนในชุมชนรวมตัวกันก่อนตั้งเพื่อร่วมกันปฏิบัติ กิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ ด้านภาวะเศรษฐกิจ เช่น การขาดแหล่งทุนในการนำไปใช้ประกอบอาชีพ ความผูกพันเป็น เครือญาติกัน การมีปัญหาร่วมกัน และได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชน ผลการ เปลี่ยนแปลงจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาองค์กรชาวบ้านท้องถิ่น คือ องค์กรท้องถิ่นมี ความเข้าใจสถานการณ์ความมั่นคงของกลุ่ม ความรู้สึกการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของใน กิจกรรมที่ทำให้ กิจกรรมมีความต่อเนื่องความเข้มแข็งของกลุ่มที่เกิดจากคณะกรรมการและสมาชิก ของกลุ่ม มีส่วน ร่วมในการพัฒนากลุ่ม การมีความรับผิดชอบสูง สามารถสร้างกิจกรรมในการขอ กิจกรรมหรือ โครงการใหม่ๆ เข้าสู่หมู่บ้านได้อย่างมีศักดิ์ศรี การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม การมีอิสระใน การบริหารกิจกรรม โดยปราศจากการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ องค์กร เอกชนและมีความเติบโตเข้มแข็ง เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชน ความรู้ความเข้าใจ สภาพปัญหาความต้องการของประชาชน ความรู้สึกเป็นเจ้าของและรักหวงแหน ท้องถิ่น พลังความ เข้มแข็งและความร่วมมือของประชาชนเพิ่มขึ้นจากเดิม 80% ความมีอิสระ เพิ่มขึ้น 70% ความมี อิสระเพิ่มขึ้น 70% ความเจริญเติบโต 90% และสร้างประชาธิปไตยเกิดขึ้น ในชุมชน ผลการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นนี้ ศึกษาทั้งกลุ่มและประชาชนในชุมชน ทำให้ ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงจากการประกอบกิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ ประชาชนและกลุ่มมีการ พัฒนาศักยภาพการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้นจากอดีต

บรรเจิด สอพิมาย (2550, หน้า 50-52) การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเมือง อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมาการ วิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและ

เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ประชากรที่ใช้ศึกษาจำนวน 10,704 คน กลุ่ม ตัวอย่างของประชากรจำนวน 392 คน ได้จากการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย ผลการศึกษาพบว่าระดับ การมีส่วนร่วม ในด้านการค้นหาสาเหตุของปัญหาการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านวางแผน ดำเนินงานการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการลงทุนและ ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางและสุดท้ายด้านการติดตามและ ประเมินผลการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อจำแนกตามเพศความคิดเห็นการมีส่วนร่วมเพศหญิงและเพศชายไม่แตกต่าง

จารุณี พันธุ์เสงี่ยม (2550, หน้า 78-79) การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชนของสมาชิกชุมชนร่วมจิตร่วมใจ จังหวัดกระบี่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับ การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนร่วมจิตร่วมใจ ในการพัฒนาชุมชน เพื่อศึกษาปัจจัยด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีผลต่อการเข้าร่วมในการพัฒนาชุมชนของสมาชิกชุมชนร่วมจิตร่วมใจ ผลการวิจัยสรุปได้ดังต่อไปนี้ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของกลุ่มตัวอย่าง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.66) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ากลุ่มตัวอย่าง มีระดับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการอยู่ในระดับสูง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการประเมินผล มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเนื่องจากการ ทำงานพัฒนาชุมชนผู้ที่ทำงานด้านนี้ต้องเป็นผู้ที่มีความเสียสละและอดทนอย่างสูง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทนแต่ในสภาพความเป็นจริงของสังคมทุกวันนี้ การดำรงชีพ ต้องใช้เงินเป็นสื่อในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งอาหารของใช้จำเป็นต่างๆดังนั้น กลุ่มตัวอย่างในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้าง และสมรสแล้วนั้นก็เป็นผู้ที่มีเวลา ค่อนข้างจำกัด ทำให้การสละเวลาทำงานเพื่อชุมชนกลายเป็นปัญหาที่สำคัญเพิ่มขึ้นรวมทั้งการขาดงบประมาณ สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาชุมชนการไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของ ประชาชนที่เข้าร่วมพัฒนาชุมชนขาดความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนแผนการ กระจายอำนาจอย่างจริงจังทำให้การพัฒนาชุมชนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรดังนั้นหากต้องการ ให้มีการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนเพิ่มสูงขึ้นจำเป็นต้องช่วยกันเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่าง จริงจังและเร่งด่วน เพื่อจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

กมล สมิตีรัต (2549, หน้า 118-121) ทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของชาวสวน ในคลองบางกรวยนนทบุรีระหว่างพ.ศ.2445 -2511พบว่าอาชีพในอดีตของคนบางกรวยสวน ใหญ่ ประกอบอาชีพทำสวน โดยเฉพาะสวนทุเรียนเป็นที่นิยมปลูกมากเป็นอันดับหนึ่งและมีอาชีพ เสริม

ที่สำคัญคือการทำงานเป็นรายได้เสริมและมีหลายครอบครัวที่ไม่มีส่วนก็จะยึดเป็นอาชีพทำงาน ขยายมีการพัฒนาอาชีพโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์และทดลองพัฒนาผลผลิต

เมตตา สินขบุตร (2547, หน้า 36-37) งานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน (SML) ศึกษากรณีหมู่ที่ 4 ตำบลบ้านร่ม อำเภอน้ำเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน(SML) ของประชาชนจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ บทบาทในสังคมและความเชื่อศรัทธาในโครงการประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือประชากรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ 4 ตำบลบ้านร่ม กลุ่มตัวอย่างจำนวน 175 คน ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน (SML) ในด้านการร่วมคิดหาแนวทางดำเนินการ ด้านการร่วมตัดสินใจ ด้านการเข้าร่วมดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ ทุกด้านภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมติฐาน สรุปได้ว่า เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ที่แตกต่างกันไม่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน (SML) แต่รายได้ บทบาทในสังคม และความเชื่อศรัทธาในโครงการ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน ชุมชน (SML) ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่ที่ 4 ตำบลบ้านร่ม อำเภอน้ำเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05