

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำเสนอแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย ในเขตเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาล
  2. แนวคิด หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
    - 2.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม
    - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
    - 2.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม
    - 2.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม
    - 2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
  3. แนวคิด หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน
  4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  5. กรอบแนวคิดทฤษฎี
- ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

#### 1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาล

##### ความเป็นมาของเทศบาล

##### 1.1 เทศบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดแบ่งการบริหารราชการเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของเทศบาลนั้น ก่อตั้งเป็นครั้งแรก 1 ปีหลังจากมีการสถาปนาระบอบรัฐสภา ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐบาลยุคประชาธิปไตยที่ต้องการสถาปนากองการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อเทียบกับสุขาภิบาล ซึ่งได้รับการก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2440 อันเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กรมการสุขาภิบาล กลับมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำล้วน ๆ ทำให้สุขาภิบาลที่ถือกันว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหน่วยแรกของไทยนั้น ตามความเป็นจริงแล้วเป็นเพียงในนามเท่านั้น รูปแบบของเทศบาลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 เป็นแบบที่ใช้ในประเทศตะวันตก คือแบบสภานายกเทศมนตรี ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภา

เทศบาล ต่อจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งรวมกันเป็นสภาเทศบาลก็ใช้เสียงข้างมากในการเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้มีผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งทางอ้อม (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 40 ) แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มาตรา 48 ทวิ ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล 3 ประการ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 42 – 44) คือ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

**เทศบาลนคร** มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 1 เป็นท้องที่ที่พลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

**เทศบาลเมือง** มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2 ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดได้
- 2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่าง กว้าง ๆ ดังนี้

- 1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา 12 ล้านบาทขึ้นไป
- 2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- 4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ข้อมูลจากกรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (วันที่ 30 กันยายน 2553) ปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 2,008 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร จำนวน 25 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 142 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 1,841 แห่ง

ในปัจจุบันอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (9) ประกอบมาตรา 24 วรรค 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และข้อ 1 แห่งประกาศคณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาลเรื่อง กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ลงวันที่ 29 เมษายน 2545 มีมติเห็นชอบให้ประกาศหลักการกำหนดขนาดของเทศบาล โดยให้กำหนดขนาดของเทศบาลออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีหลักการจัดตั้งนี้

เทศบาลชั้น 1 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่

เทศบาลชั้น 2-6 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง

เทศบาลชั้น 7 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

เทศบาลสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงขนาดได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยจะต้องผ่านเกณฑ์เบื้องต้น ตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด และคณะกรรมการกลางดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบการกำหนดขนาดเทศบาลตามที่เทศบาลเสนอ และให้นำการกำหนดขนาดของเทศบาลมาใช้ในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาลตามกรอบระดับตำแหน่ง ซึ่งโครงสร้างของเทศบาลนั้น ประกอบด้วย สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายประจำ

ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาในพื้นที่เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ซึ่งแต่เดิม เป็น สุขาภิบาลวัดโบสถ์ และได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก สุขาภิบาลตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เรียกว่า เทศบาลตำบลวัดโบสถ์

## 1.2 ความเป็นมาของเทศบาลตำบลวัดโบสถ์

เทศบาลตำบลวัดโบสถ์แต่เดิมเป็นชุมชนวัดโบสถ์ มีชื่อเรียกว่า “บ้านดาดโดนด” ด้วยเหตุผลที่มีต้นตาลขึ้นอยู่โดยทั่วไปต่อมามีการสร้างวัด และโบสถ์ ขึ้นบนฝั่งขวาของแม่น้ำ

แควน้อย จึงเปลี่ยนชื่อจากบ้านดาลโดนดเป็น “บ้านวัดโบสถ์” ชุมชนวัดโบสถ์จัดตั้งเป็น  
 สุขาภิบาลตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 7 มกราคม  
 พ.ศ.2500 เรียกว่า “สุขาภิบาลวัดโบสถ์” และได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก สุขาภิบาล  
 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.  
 2542 ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เรียกว่า “เทศบาลตำบลวัดโบสถ์”

**ระเบียบเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ว่าด้วย คณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548**

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุง แก้ไข ระเบียบเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ว่าด้วย  
 “คณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2544 เสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรในชุมชนให้มีส่วนรับผิดชอบ ในการพัฒนาชุมชนของตนร่วมกับ  
 หน่วยงานของรัฐและเอกชน ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นการฝึกให้ประชาชน  
 ได้รู้จักการปกครองช่วยเหลือตนเอง หรือสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือส่วนรวมได้  
 ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อเป็น  
 แนวทางในการปฏิบัติและการดำเนินการของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลวัดโบสถ์  
 จึงได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบเกี่ยวกับ คณะกรรมการชุมชน ในเขตเทศบาลตำบลวัดโบสถ์  
 ไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ว่าด้วย คณะกรรมการ ชุมชน  
 พ.ศ. 2548 ”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ยกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์ได้ลงนามในระเบียบ  
 นี้แล้ว

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

3.1 ระเบียบเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ด้วย คณะกรรมการชุมชน พ.ศ.2544

3.2 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ หรือที่มีกำหนดไว้ก่อน  
 ระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ให้นายกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์ รักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความ วินิจฉัย  
 ปัญหาในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้ระเบียบนี้ คำวินิจฉัยของนายกเทศมนตรีให้ถือเป็น  
 ที่สุด นายกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์ อาจมอบอำนาจเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้ รองนายกเทศมนตรี  
 ปลัดเทศบาล หรือ ผู้รับผิดชอบงานพัฒนาชุมชน เป็นผู้ปฏิบัติแทนได้

ข้อ 5 ในระเบียบนี้

ชุมชน หมายความว่า ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ที่ประชาชนอาศัยอยู่  
 ร่วมกัน โดยเทศบาลกำหนดขอบเขต อาคารบ้านเรือน และเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ได้ประกาศ  
 จัดตั้งเป็น ชุมชน

**ประธานคณะกรรมการชุมชน** หมายความว่า ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้น และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ มาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือน นับถึงวันเลือกตั้ง และได้รับการเลือกตั้งจากผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆ ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุมชน

**กรรมการชุมชน** หมายความว่า ผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้นและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่มาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือน นับถึงวันเลือกตั้ง และได้รับเลือกจากประธานคณะกรรมการชุมชนหรือได้รับเลือกตั้งจากผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆ แล้วแต่กรณี ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการชุมชน

**คณะกรรมการชุมชน** หมายความว่า ประธานคณะกรรมการชุมชน รองประธานคณะกรรมการชุมชน และกรรมการชุมชน รวมทั้งสิ้น 11 ตำแหน่ง

**ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน** หมายความว่า ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆ และต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในชุมชนนั้นๆมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือน นับถึงวันเลือกตั้งหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆ แต่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่ตั้งอยู่ในชุมชน โดยให้ คณะกรรมการชุมชนรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่าอาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆจริง

**ทรัพย์สินชุมชน** หมายความว่า วัสดุครุภัณฑ์ เอกสารหลักฐานต่างๆที่ชุมชน จัดหา จัดทำ จัดซื้อ หรือมีผู้บริจาคให้ชุมชน รวมถึงวัสดุ ครุภัณฑ์ ต่างๆ ที่เทศบาลตำบลวัดโบสถ์จัดหา จัดทำ จัดซื้อให้ชุมชนและรวมถึงเงินและทรัพย์สินต่างๆที่ชุมชนได้มาหรือมีผู้บริจาคให้ชุมชนไม่ว่ากรณีใดๆก็ตาม

ข้อ 6 เพื่อให้ชุมชนได้มีการรวมตัวกันคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อร่วมกันค้นหาปัญหาและแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเอง ตลอดจนร่วมมือกันพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อการพัฒนาที่เข้มแข็ง ยั่งยืน มั่นคง

ข้อ 7 เพื่อให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขอันเป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศ

ข้อ 8 เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เกิดความรักสมัครสมานสามัคคี และรักท้องถิ่นของตนเอง

ข้อ 9 เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนและสืบสานวัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนภูมิปัญญาของท้องถิ่น มิให้สูญหาย

ข้อ 10 เพื่อประสานความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อพัฒนาและนำบริการหรือโครงการต่างๆไปช่วยเหลือประชาชนในชุมชน

ข้อ 11 การเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน กระทำได้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 เลือกตั้งโดยวิธียกมือ (เปิดเผย) วิธีที่ 2 เลือกตั้งโดยวิธีลงคะแนนลับ การเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน จะใช้วิธีที่ 1 หรือ วิธีที่ 2 นั้น ให้ประชาชนที่มาร่วมประชุมในขณะนั้นลงมติ

การเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน จะเลือกตั้ง ประธานตำแหน่งเดียว แล้วมอบหมายให้ ประธานไปคัดเลือกกรรมการชุมชนอีก 10 ตำแหน่ง หรือจะเลือกคณะกรรมการชุมชนทั้ง 11 ตำแหน่ง ให้ประชาชนที่มาร่วมประชุมในขณะนั้นลงมติ

ข้อ 12 คณะกรรมการชุมชน มีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน รวมทั้ง ประธานและรองประธาน คณะกรรมการชุมชน และกรรมการฝ่ายต่างๆ ด้วย คณะกรรมการชุมชนดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันที่เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ได้เลือกตั้งประธานคณะกรรมการชุมชน และให้ถือรวมถึง ตำแหน่งรองประธานและกรรมการด้วย คณะกรรมการแต่ละคนจะดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 ตำแหน่งเท่านั้น

ข้อ 13 คณะกรรมการชุมชน ประกอบด้วย 11 ตำแหน่ง ดังนี้

1. ประธานคณะกรรมการชุมชน
2. รองประธานคณะกรรมการชุมชน
3. กรรมการฝ่ายเลขานุการ
4. กรรมการฝ่ายเหรียญก
5. กรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์
6. กรรมการฝ่ายพัฒนาด้านกายภาพ
7. กรรมการฝ่ายสาธารณสุข
8. กรรมการฝ่ายส่งเสริมอาชีพและรายได้
9. กรรมการฝ่ายสวัสดิการสังคม
10. กรรมการฝ่ายส่งเสริมการศึกษาและการกีฬา
11. กรรมการฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

ข้อ 14 การเลือกตั้งประธานตำแหน่งเดียว แล้วมอบหมายให้ประธานไปคัดเลือกกรรมการชุมชน อื่นอีก 10 ตำแหน่ง ตามข้อ 11 วรรค 2 ให้ประธานคณะกรรมการชุมชนคัดเลือกกรรมการชุมชน ตามข้อ 13 (2) ถึง (11) แล้วให้เสนอชื่อให้เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ประกาศแต่งตั้ง ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ประธานคณะกรรมการชุมชน ได้รับเลือกตั้งจากผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน

ข้อ 15 คณะกรรมการชุมชนที่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ จะต้องรักษาการในตำแหน่งจนกว่าจะ มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ขึ้นแทน และจะต้องส่งมอบงานและทรัพย์สินของ ชุมชนเป็นลายลักษณ์อักษรให้กับคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ คณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ได้รับการประกาศแต่งตั้งจากเทศบาลตำบลวัดโบสถ์แล้ว

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการชุมชน ครบวาระการดำรงตำแหน่ง เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ จะ ดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่แทนชุดเก่าที่ครบวาระ ภายใน 60 วันนับตั้งแต ่วันถัดจากวันที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือตามความเหมาะสม

ข้อ 17 เมื่อตำแหน่งกรรมการชุมชนว่างลง ตามข้อ 19 ยกเว้นข้อ 19 (1)

หรือด้วยเหตุอื่นใดก็ตาม ให้ประธานฯ เรียกประชุมคณะกรรมการชุมชน และคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ 18 ในชุมชนนั้นๆ ให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายใน 15 วัน ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่เข้าร่วมประชุมขณะนั้น และให้ประธานฯ เสนอชื่อให้เทศบาลตำบลวัดโบสถ์เพื่อทราบ กรรมการที่ได้รับการคัดเลือกแทนให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ยกเว้นวาระของกรรมการชุมชนเหลือไม่ถึง 120 วันจะไม่ทำการคัดเลือกก็ได้

ข้อ 18 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นประธานคณะกรรมการชุมชน หรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการชุมชน เป็นผู้คัดเลือกเป็นคณะกรรมการชุมชน ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ นับถึงวันเลือกตั้ง
2. เป็นผู้อาศัยอยู่จริงและมีชื่อในทะเบียนบ้านที่ตั้งอยู่ในชุมชน ที่ดำเนินการเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 6 เดือน
3. ไม่เป็นบุคคลที่ประพฤติดันเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเป็นภัยต่อสังคม
4. ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือยาเสพติด
5. เป็นผู้เสียสละ ตั้งใจจริง มีความรับผิดชอบต่อการทำงาน
6. ไม่ใช่ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด หรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือหมู่คณะ
7. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
8. ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเป็นโรคติดต่อร้ายแรง
9. ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
10. ไม่เป็นผู้เคยถูกจำคุกหรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 19 คณะกรรมการชุมชน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง
2. ตาย
3. ลาออก
4. ถูกปลดออกภายหลังตรวจสอบว่าขาดคุณสมบัติตามข้อ 18 หรือตามข้ออื่นๆ
5. ขาดการประชุมติดต่อกันเกิน 3 ครั้ง โดยไม่แจ้งให้ประธานทราบและไม่ส่ง

ตัวแทนเข้าร่วมประชุม และที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมประชุม ในขณะนั้น แล้วให้ประธานคณะกรรมการชุมชนเสนอมติดังกล่าว ให้นายกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์ พิจารณาส่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

6. ต้องโทษจำคุก หรือถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่กระทำ

โดยประมาทหรือความผิดพลาดุโทษ

7. ประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือกระทำการที่สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น หรือสร้างความแตกแยก ให้กับชุมชน

ข้อ 20 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง
2. เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน ตามระเบียบนี้ ในหมวดที่ 1
3. ไม่เป็นพระภิกษุ-สามเณร หรือ นักบวช

ข้อ 21 การลาออกของกรรมการชุมชน จะมีผลทันทีเมื่อยื่นหนังสือลาออก ต่อประธานคณะกรรมการชุมชน เมื่อประธานฯ ได้รับหนังสือลาออกแล้วให้รายงานนายกเทศมนตรีเพื่อทราบ และดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ตามระเบียบข้อ 17 ต่อไป ยกเว้น การลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุมชน ให้ยื่นต่อ นายกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์ และมีผลทันทีเมื่อยื่นหนังสือลาออก

ข้อ 22 การดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน มีดังนี้

1. เป็นผู้เสริมสร้าง และปลูกจิตสำนึก ความสามัคคี การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนในชุมชน
2. เป็นผู้นำ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆในชุมชน เช่น กิจกรรมประเพณีท้องถิ่น กิจกรรมสาธารณสุข กิจกรรมพัฒนาอาชีพ และการปรับปรุงชุมชน และอื่นๆ
3. เป็นสื่อกลาง ในการรับฟัง รวบรวมความคิดเห็นและปัญหาของชุมชน เสนอแนะแนวทางแก้ไข ร่วมกันคิดค้นหาเหตุของปัญหา ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ร่วมกันรับผิดชอบ รวมทั้งนำเสนอปัญหาที่ชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้ เพื่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. เป็นหน่วยงาน ในการประสานโครงการกิจกรรมต่างๆ ระหว่างกลุ่มทั้งหลายในชุมชน และระหว่างผู้อาศัยในชุมชนและองค์กรหน่วยงานต่างๆ ภายนอก ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งชุมชนอื่นๆ ด้วย
5. ส่งเสริมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
6. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ข้อ 23 คณะกรรมการชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชน และคณะอนุกรรมการแต่ละฝ่ายเพิ่มเติมได้ แล้วแจ้งให้เทศบาลตำบลวัดโบสถ์ทราบ

ข้อ 24 ประธานคณะกรรมการชุมชน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นประธานในที่ประชุม
2. เป็นผู้ประสานงานการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ
3. เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีการลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากัน



4. เป็นผู้ประสานงานการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ หรือนโยบายจากเทศบาล และจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ข้อ 25 รองประธานคณะกรรมการชุมชน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ช่วยเหลือประธานคณะกรรมการชุมชน ในกิจกรรมทั่วไปและตามที่ประธาน มอบหมาย

2. ทำหน้าที่รักษาการแทนประธานคณะกรรมการชุมชน ในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ข้อ 26 ฝ่ายเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. นัดประชุมคณะกรรมการชุมชน

2. รับผิดชอบงานสารบรรณของคณะกรรมการชุมชน

3. จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้เป็นปัจจุบันทุกๆ 3 เดือน ประกอบด้วยชื่อ ชื่อสกุล อายุ ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ

4. ควบคุมการนับคะแนนเสียงในการประชุม

5. ทำรายงานการประชุมของคณะกรรมการชุมชน

6. แจงมติของที่ประชุมไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

7. ดูแลรักษาเอกสาร หลักฐานต่างๆ ของชุมชน

8. ประสานงานระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนกับคณะกรรมการชุมชน

9. ดูแล ประสานการปฏิบัติงาน ระหว่างคณะกรรมการฝ่ายต่างๆให้เป็นไปตาม

นโยบายของชุมชนและเทศบาล

10. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 27 ฝ่ายทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย และบัญชีทรัพย์สินต่างๆของชุมชนตลอดจนวัสดุ-ครุภัณฑ์ของชุมชน รวมทั้ง การชี้แจงรายรับ - รายจ่าย ให้คณะกรรมการและผู้อยู่อาศัยในชุมชนทราบ ในการประชุมประจำเดือนของชุมชนนั้นๆ และทำบัญชีต่างๆ ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

2. เก็บรักษาเงินและทรัพย์สิน ซึ่งวิธีการเก็บรักษาเงินนั้นให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการชุมชน

3. การเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการชุมชน

4. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 28 ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน

2. เผยแพร่ข่าวสารให้หน่วยงานภายนอกชุมชนและชุมชนอื่นๆทราบ

3. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 29 ฝ่ายพัฒนาด้านกายภาพ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. วางโครงการและแผนการดำเนินงานพัฒนา
2. ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ องค์กร หรือเอกชนต่างๆ
3. แก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการพัฒนาชุมชน
4. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 30 ฝ่ายสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. การรักษาพยาบาลเบื้องต้น
2. ส่งเสริมสุขภาพอนามัย
3. ป้องกันโรค
4. วางแผนครอบครัว
5. ดูแลด้านสุขภาพิบาล
6. รักษาภาวะแวดล้อมของชุมชนและป้องกันอันตราย อันเกิดจากภาวะแวดล้อม
7. ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง (อสม.)
8. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 31 ฝ่ายส่งเสริมอาชีพและรายได้

1. ดูแล / ส่งเสริมแหล่งทุนและสนับสนุนการประกอบอาชีพให้มีรายได้ ให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

1. หาแหล่งเงินทุนและตลาด เพื่อจำหน่ายผลผลิต

ข้อ 32 ฝ่ายสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ดูแลสวัสดิการของผู้อาศัยอยู่ในชุมชน
2. สงเคราะห์ผู้ยากไร้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้
3. สงเคราะห์ผู้ประสบภัยธรรมชาติตามความจำเป็น
4. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 33 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษาและการกีฬา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบให้เด็กในชุมชนเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ
2. ส่งเสริมกิจการลูกเสือ
2. ส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน
3. ส่งเสริมกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
4. ส่งเสริมกิจกรรมนันทนาการและการกีฬา
5. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 34 ฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

2. ช่วยเหลือดูแลและระมัดระวังในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. หน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานมอบหมาย

ข้อ 35 ให้คณะกรรมการชุมชนจัดการประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง แต่ถ้ามีความจำเป็น อาจเรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษ ได้มากกว่าหนึ่งครั้ง และให้ฝ่ายเลขานุการหรือผู้ที่ประธานมอบหมายเป็นผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม และสำเนาแจ้งเทศบาลตำบลวัดโบสถ์ ทราบทุกครั้ง

ข้อ 36 การนัดประชุม ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการชุมชนทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 3 วัน พร้อมทั้งจัดส่งวาระการประชุมให้คณะกรรมการทราบ เว้นแต่กรณีเร่งด่วนให้นัดประชุมได้โดยทันที

ข้อ 37 การประชุมแต่ละครั้ง ต้องมีคณะกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด จึงถือว่าครบองค์ประชุม

ข้อ 38 กรณีไม่ครบองค์ประชุมตามข้อ 37 ให้ประธานในที่ประชุมมีอำนาจเลื่อนเวลาออกไปหรือเลื่อนกำหนดการประชุมออกไปได้ตามความเหมาะสม

ข้อ 39 ให้ประธานคณะกรรมการชุมชนเป็นประธานในที่ประชุม หากประธานคณะกรรมการชุมชนไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะกรรมการชุมชนทำหน้าที่แทน หากรองประธานคณะกรรมการชุมชนไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งที่มีอายุสูงสุดทำหน้าที่แทน

ข้อ 40 มติที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมาก หากคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ 41 กรรมการที่ไม่สามารถเข้าประชุมได้ ให้ส่งผู้แทนเข้าประชุมแทนและไม่ถือว่าการประชุมผู้นั้นขาดประชุม และผู้ประชุมแทนมีสิทธิออกเสียงลงมติในการประชุม

ข้อ 42 การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลง การขยายเขต และยุบเลิกชุมชน เป็นอำนาจนายกเทศมนตรีตำบลวัดโบสถ์

ข้อ 43 การตีความและวินิจฉัยปัญหา ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากใช้ระเบียบนี้ ถ้าเป็นกรณีที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ตีความและวินิจฉัยตามจารีตประเพณีท้องถิ่นหรือตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งชุมชน หรือตามความเหมาะสม

## 2. แนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

### 2.1 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

รีดเดอร์ (Reeder, 1963 : 39) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การร่วมกันในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม

องค์การอนามัยโลก / องค์การยูนิเซฟ (WHO / UNICEF 1978 : 4-8) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมคือการที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำในกลุ่ม

ปีเตอร์ และเดวิด (Peter and David 1991 : 17-20) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง หรือมีฉะนั้นก็เอาไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเติบโตตามคำว่า "พัฒนา" ชี้นำ หรือที่ใช้กันบ่อยๆ คือ ในแง่ที่รัฐบาลจะเข้าไปกับสภาพของการ "มีส่วนร่วม" ที่รัฐบาลใช้ ความหมายของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างๆ เช่น การมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ การให้ประชาชนเข้าร่วมกับกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ ล้วนเป็นข้อความที่ดูจะมีความคล่องตัว ดูเป็นการปฏิบัติงานที่จริงจัง ซึ่งบ่งบอกว่าโครงการหรือแผนงานนั้น การมีส่วนร่วมจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมที่ระบุค่อนข้างเฉพาะเจาะจง เช่น การที่จะให้ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความริเริ่มและมุ่งใช้ความพยายามและความเป็นตัวของตัวเองเข้าดำเนินการและความคุ้มครองพยาบาลและระเบียบในสถาบันต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ก็เป็นการแสดงถึงความหมายที่บอกถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่เน้นให้กลุ่มร่วมดำเนินการ และมีจุดสำคัญที่จะให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างแข็งขัน มิใช่เป็นไปอย่างเฉยเมยหรือมีส่วนร่วมพอเป็นพิธีเท่านั้น

กูดแมน (Goodman อ้างถึงใน พงษ์ธร ธีญญสิริ, 2543 : 37) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง

1. กระบวนการซึ่งมวลชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม
2. มวลชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนต่อกิจกรรมนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเกี่ยวข้องของกิจกรรมต่างๆ ของมวลชน ในกิจกรรมต่างๆ จะมี 2 ด้าน คือ
  - 2.1 ด้านความคิดหรือกำหนดนโยบาย ซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับคือ
    - 2.1.1 มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น  
(Information Input)
    - 2.1.2 มวลชนมีส่วนแบ่งในอำนาจตัดสินใจ  
(Share Decision Making)
    - 2.1.3 มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
  - 2.2 ด้านทำหรือด้านดำเนินการตามนโยบายซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับ คือ
    - 2.2.1 ร่วมกำหนดเป้าหมายแผนงาน  
(Participation on Formulating Objective and Plan)

## 2.2.2 ร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ

(Participating on Management Resources)

## 2.2.3 ร่วมหนุนช่วยทรัพยากรการบริหาร

(Supporting on Management Resources)

ยิววัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2) ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มชนสมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตน ในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2528 : 288) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง พฤติกรรมอันประกอบด้วยการร่วม และสมยอมตามพฤติกรรมที่คาดหวังของกลุ่มทางการและไม่ใช่ทางการ หรือในความหมายก็คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดสิ่งต่างๆ ร่วมกันนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว “การมีส่วนร่วม” ของประชาชนมีความหมายเป็น 2 นัย คือ (พรชัย รัตมีแพทย์, 2540 : 225-226)

1. ความหมายอย่างกว้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นรัฐมนตรี การเป็นคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและ การเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย

2. ความหมายอย่างแคบ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

ซูชาติ พวงสมจิตร (2540 : 11-12) ได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม โดยสรุปว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน โดยได้อ้างอิงแนวคิดทฤษฎีของชาวต่างชาติที่ได้ให้แนวคิดต่าง ๆ ดังนี้

ดูจัวร์ห์ (Dougroh, 1970 : 90) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นคำที่มีความหมายกว้าง และใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน นักการศึกษาใช้คำนี้อ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ กิจกรรม หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา นักวิทยาศาสตร์ใช้ในความหมายของการเข้าร่วมกับสถาบันทางการเมืองของชุมชน นักสังคมวิทยาใช้ในความหมายของการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ใช้คำนี้ในความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977 : 6) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า การมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมป้องกันประชาชน 4 ประการ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร และทำด้วยวิธีการอย่างไร (2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการให้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการ และร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ (3) มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพิเศษ (4) มีส่วนร่วมในการประเมินโครงการ

หวัง (Whang, 1981 : 91-92) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงกระบวนการในการเข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อได้สะท้อนถึงความสนใจของตน หรือเพื่อให้การสนับสนุนทางด้านกำลัง หรือทรัพยากรต่อสถาบัน/ระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิตของพวกเขา

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, 1981 : 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ว่าหมายถึง การสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสมาชิกในสังคมที่กว้างกว่า สามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมทั้งมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียม

องค์การยูนิเซฟ (UNICEF, 1982 อ้างถึงใน ซูชาติ พวงสมจิตร, 2540 : 12) ให้ความหมายเชิงปฏิบัติการของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง ความเชื่อมั่นในตนเอง ความมีอิสระในตนเอง การมีส่วนร่วมของชุมชน โดยโครงการนั้นจะประสบความสำเร็จ เมื่อชุมชนเป็นผู้กำหนดความต้องการและได้ประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้ถอนตัวออกไปแล้ว โครงการนั้น ๆ ก็ยังคงต้องอยู่ต่อไปได้

แม้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกัน แต่หลายทัศนะได้อ้างถึง ข้อตกลงของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council States) ปี ค.ศ. 1929 ที่ได้อภิปรายถึงการมีส่วนร่วมและสรุปว่าการมีส่วนร่วมนั้นต้องการ การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อแบบประชาธิปไตยจากประชาชนอย่างสมัครใจ ในเรื่อง 3 ประการ คือ (1) เป็นเรื่องที่สนับสนุนส่งเสริมต่อการพัฒนา (2) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นผลจากการ พัฒนานั้นอย่างเสมอภาคกัน (3) มีความเชื่อมั่นในการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายกำหนด นโยบายและวางแผน รวมทั้งนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปจะมีความหมายกว้าง ๆ คือ การ ที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และ สังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้ สติปัญญา และความสามารถ ในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน

ปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา (People participation for Development) ได้รับความยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับกรริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จ นั้นอยู่ที่ประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็น อิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลัง กลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย (เจริญญา วงษ์ พรหม, 2536) นอกจากนี้ในกระบวนการพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนเพื่อร่วมกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งนั่นเป็นกระบวนการหนึ่งของแนวคิดการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม ได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความ แตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะมองทั้งในแง่ของ แนวคิด หลักการ กระบวนการ และวิธีการปฏิบัติ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 10) และยุวัฒน์ วุฒิ เมธี (2526 : 253) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการ ของการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย (ศึกษาชุมชน) การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการจัดสรร ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้

ในกระบวนการพัฒนาและมีส่วนร่วม จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเองในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร โดย

Who/UNICEF (1978 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญของการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชนในชนบท

เวอร์ทิม (Wertheim 1981 : 3-5) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริหารและทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการในชุมชนของตน

คอนเนอร์ (Cerner 1993 : 125) กล่าวว่า การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจและควบคุมกิจกรรมต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับจากการพัฒนาเพียงฝ่ายเดียว

สำหรับการมีส่วนร่วมในความหมายที่เป็นนัยทางการเมือง สายทิพย์ สุดดิพันธ์ (2534 : 92) กล่าวว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงกลไกในการพัฒนา จากการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึง การคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน อย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผน และดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นจริง อย่างการพัฒนาและการกำหนดอนาคตของเขา

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 2) กล่าวว่า การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยภาครัฐจะต้องคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มสตรี คนจน หรือคนด้อยโอกาสในสังคม ได้มีโอกาสในการแสดงความต้องการแสวงหาทางเลือกหรือเสนอข้อเรียกร้องเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือเป็นผู้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน และเป็น ผู้ระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความจำเป็นพื้นฐาน และบรรลุวัตถุประสงค์บางประการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง (ปกรณั ปรียากร, 2530 : 64)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นจากการพัฒนามาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากนโยบายเบื้องบน จุดเริ่มต้นคือ การกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนส่วนภูมิภาค (อภิรัชย์ พันธเสน, 2539 : 151-162)

เมื่อพิจารณาในส่วนของเนื้อหาของการมีส่วนร่วม HO (1983 : 32) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาควรมีเนื้อหา ดังนี้คือ

1. การเน้นคุณค่าของการวางแผนระดับท้องถิ่น



2. การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จะหามาได้ในห้องถิ่น
3. การฝึกอบรมที่เน้นให้ประชาชนสามารถดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองได้
4. การแก้ไขปัญหาความต้องการพื้นฐานโดยสมาชิกของชุมชน
5. การช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามประเพณีดั้งเดิม
6. การใช้วัฒนธรรมและการสื่อสารที่สอดคล้องกับการพัฒนา

โดยจะต้องมีการใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนในการแก้ปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย (ไชยชนะ สุทธิวรชัย, 2536 : 12)

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีในห้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็นอีก 2 ประเภท คือ

- 2.1 การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

- 2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อการบริหารจัดการทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการพัฒนาที่เท่าเทียมกันของชายและหญิงในการดำเนินงานพัฒนาด้วย

### 2.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphof 1977 : 6) กล่าวถึงลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้นประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมในการประเมินผลโครงการ

ปธาน สุวรรณมงคล (2527 : 82) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

นอกจากลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวละเอียดข้างต้นแล้ว ยังมีผลการศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนา ดังนี้

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on committees)
5. เป็นประธาน (Leader)

ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเห็นของ ยงยุทธ์ บุราสิทธิ์ (2533 : 41-71) ซึ่งได้

กล่าวว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ คือ

1. เป็นสมาชิก
2. เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม
3. เป็นสมาชิกที่ช่วยบริจาคเงิน
4. เป็นกรรมการ
5. เป็นประธานกรรมการ

ในส่วนการศึกษาของ กรรณิการ์ ชมดี (2527 : 11-13) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาข้างต้น ดังต่อไปนี้คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาระณ์
6. การมีส่วนร่วมชักชวน
7. การมีส่วนร่วมบริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน หรือเป็นลูกจ้าง
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

นอกจากนี้ยังพบข้อสังเกตว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่จะเข้ามาร่วมในลักษณะของการใช้แรงงาน การร่วมออกเงินมากกว่าการแสดงความคิดเห็น

หรือให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เป็นประโยชน์ ดังที่ จินตนา ทองรอด (2529 : 97) ได้ทำการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมในโครงการข่านาน้ำฝนในเขตเกษตรล้าหลังของชานา ศึกษาเฉพาะกรณี หมู่บ้านหนองเส้า ตำบลแม่เปา กิ่งอำเภอพญาเม็งราย จังหวัดเชียงราย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งสามารถจัดลำดับจากมากไปหาน้อย ได้ดังต่อไปนี้

1. ร่วมในการสละเงิน
2. ร่วมสละแรงงาน
3. ร่วมในการเข้าประชุม
4. ร่วมสละวัสดุอุปกรณ์
5. ร่วมในการวางแผน
6. ร่วมแสดงความคิดเห็น
7. ร่วมชักชวนชาวบ้าน
8. ร่วมรับผิดชอบหรือควบคุมการดำเนินการ
9. ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน

จากลักษณะของการมีส่วนร่วมข้างต้น บางส่วนจะครอบคลุมถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วม และยังมีอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม ดังนี้คือ การเป็นประธาน เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก เป็นผู้เข้าร่วมประชุม

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของการมีส่วนร่วม อาจแบ่งโดย

1. การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือ การช่วยทำกิจกรรม คือ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การติดตามและประเมินผล

2. อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมนี้ แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่าการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชนเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วน เพราะในหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจ ทางออกที่ควรเป็นคือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่ประชาชน

#### 2.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม เป็นกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน กล่าวคือ การที่สมาชิกทุกคนในชุมชนมีความสามารถ มีโอกาสสื่อความหมายและเข้าใจข้อมูลเหตุผลได้ดี ก็จะทำให้ชุมชนนั้น ๆ สามารถแยกแยะความต้องการและพัฒนาความสนใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การร่วมดำเนินการหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจึงเป็นการพัฒนาวิธีการสื่อสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการถูกกระตุ้นจากภายนอก การพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการ

เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในกระบวนการคิดและตัดสินใจอนาคต (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2538 : 2-3)

ในการศึกษาประเด็นในเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตในการพิจารณาไว้ 7 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม เทคนิคที่กระตุ้นการมีส่วนร่วม และบทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

#### 1. ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนของยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์ที่มาจากประสบการณ์ที่ได้จากการสรุปบทเรียนการทำงานในระดับพื้นที่ ที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และใช้กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น ผลการทำงานของโครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท (WCARRD) ในปี 1997 ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมสำหรับคนยากจนในชนบท โดยยุทธศาสตร์ในการสร้างการมีส่วนร่วมมี 4 มิติด้วยกัน คือ

1. การสร้างองค์กรสำหรับคนยากจน
2. การกระจายอำนาจ
3. การวางแผนระดับท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาชนบท

พื้นฐานของการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ "อำนาจ" กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้เสียเปรียบ การให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะเป็นแบบฝึกหัดที่ช่วยให้คนจนในชนบทมีเครื่องมือในการเข้าไปเกี่ยวข้องในโครงการพัฒนา นั้นหมายความว่า การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องให้ประชาชนมีพลังความสามารถที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในการทำงานพัฒนา โดยกล่าวถึงองค์ประกอบที่ทำให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ คือ

1. ร่วมในกระบวนการทำงานพัฒนาของโครงการ
2. มีการแยกแยะกลุ่มคนยากจนและกลุ่มที่มีสถานะทางสังคม และเศรษฐกิจแตกต่างกัน
3. การระดมความคิดเห็นจากประชาชนแบบล่างขึ้นบน (Bottomup)
4. ใช้หลักของการพึ่งตนเองแทนการพึ่งพา
5. ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโดยใช้กระบวนการกลุ่ม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน
6. กิจกรรมในโครงการพัฒนามีการควบคุมโดยกลุ่ม

จากประสบการณ์การทำงานตามโครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน ของ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 113-114) ได้สรุปประสบการณ์การทำงานที่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้านด้วยกัน คือ

1. การจัดการกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) การจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสม สามารถทำได้หลายวิธีดังต่อไปนี้
  - 1.1 การจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ
  - 1.2 การจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชน และระหว่างชุมชน
  - 1.3 การจัดทัศนศึกษาดูงาน และการเชิญผู้มีประสบการณ์มาให้ข้อคิดเห็นและแลกเปลี่ยนแนวคิดและประสบการณ์
  - 1.4 การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ การลงมือปฏิบัติจริง
  - 1.5 การถอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. การพัฒนาผู้นำและเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความรู้และความสามารถที่มีอยู่ จะช่วยให้ผู้นำสามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้โดยการ
  - 2.1 แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำ ทั้งภายในชุมชนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่กว้างและชัดเจนขึ้น
  - 2.2 สนับสนุนให้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง
  - 2.3 การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและการจัดองค์กรร่วมกัน

นอกจากนี้ อเนก นาคะบุตร (2536 : 66-68) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปขององค์กร กลุ่ม เครือข่าย ซึ่งมี 3 ระดับ คือ

ระดับ 1 กระบวนการพัฒนา “เกษตรกรปัจเจก” ในท้องถิ่น จะมีเกษตรกรที่มีลักษณะ “ปัญญาชน” ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ คำนึงคิด ลองทำ และสรุปบทเรียนจากภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอก และนำเข้าไปจากนักพัฒนาโดยการดูงานเสวนา เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ ดัดลึนใจ ลงมือทำจากการลองผิดลองถูก

ระดับ 2 กระบวนการพัฒนาองค์กร/กลุ่มระดับหมู่บ้าน นักพัฒนาจะเป็น ผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ โดยการจัดเวทีการวิเคราะห์ของกลุ่มชาวบ้านจะก่อให้เกิดการจัดตั้ง คณะกรรมการ การแบ่งบทบาทความรับผิดชอบ และการจัดตั้ง รับรองกฎระเบียบของชุมชนในด้านต่าง ๆ

ระดับ 3 กระบวนการพัฒนาเครือข่าย และองค์กรระหว่างหมู่บ้าน การยกระดับการจัดการองค์กรของชาวบ้าน โดยให้มีการเชื่อมโยงองค์กร 2 ระดับเป็นเครือข่าย เพื่อร่วมกันจัดการและแก้ปัญหาในระดับที่กว้างขึ้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึกและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและการให้อำนาจแก่ประชาชน ให้มีความสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนา โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้ที่ยากจน หรือผู้ที่เสียเปรียบในชุมชน มีพื้นฐานคือ กระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการกลุ่ม ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากการพัฒนาระดับปัจเจก เพื่อให้ชาวบ้านมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา หลังจากนั้นชาวบ้านจะรวมกลุ่มกัน เพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนของตน และมีการเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ เป็นเครือข่าย เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีพลังในการต่อรองมากยิ่งขึ้น ในทุกระดับของการพัฒนาองค์กร จะต้องมีการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับกลุ่มผู้นำ และเครือข่าย โดยการจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การจัดทัศนศึกษา ดูงานการจัดฝึกอบรม การลงมือปฏิบัติ และการสรุปทบทวนอย่างต่อเนื่อง

#### 6. ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เอื้ออำนวยหรือมีส่วนผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน โดยไพบูลย์ เจริญทรัพย์ (2534 : 39) กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

1. ด้านนักพัฒนา โดยนักพัฒนาต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ด้านประชาชน โดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มกิจกรรมของตนเอง
3. การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในด้านต่าง ๆ เช่น เทคนิควิทยากร ข้อมูลข่าวสาร การประสานงาน และอุปกรณ์ที่จำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับที่ อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 57-59) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านนักพัฒนา ซึ่งจะต้องมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีให้กับชุมชน นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างอำนาจของผู้นำท้องถิ่น และผลประโยชน์ด้วย

ในส่วนด้านปัจจัยจูงใจ WHO (องค์การอนามัยโลก) (อ้างถึงใน สานิตย์ บุญชู, 2527 : 10-11) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1. สิ่งจูงใจ คือ การมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป
2. โครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาได้โดยตรง หรือมีตัวแทน

สำหรับการศึกษาของ ศิริรัตน์ ธานีรัตนานนท์, คลมนรรัตน์ บากา และฉลองเทพ สุสังกร์ กาญจน์ (2538 : 17-20) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ชาวไทยมุสลิมและการมีส่วนร่วมใน

กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาภาคใต้ตอนกลาง พบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญในการเพิ่มโอกาสให้แก่ชาวไทยมุสลิมให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มศักยภาพในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาคใต้ตอนล่าง กล่าวคือ กลไกของรัฐ คือข้าราชการและระบบโครงสร้างของราชการต้องเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ กลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยโครงสร้างของระบบราชการจะต้องเอื้ออำนวยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนา

ส่วนปัจจัยด้านประชาชน จากการศึกษาของ จริญญา วงษ์พรหม (2536) ที่ได้ทำการศึกษา "การบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในสหกรณ์ร้านค้าบ้านสัมพันธ์ ด.น้ำดำ อ.อุบลรัตน์ จ.ขอนแก่น" พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกเกิดขึ้น และทำให้สหกรณ์ร้านค้าบ้านสัมพันธ์ประสบความสำเร็จเกิดจากปัจจัยหลายประการ คือ

1. ความคิดริเริ่มของชาวบ้าน
2. ผู้นำมีความน่าเชื่อถือ
3. มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ อรพันธ์ สพอชชัย (2538 : 36-43) ได้ทำการศึกษาเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน โดยใช้กระบวนการ AIC เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ และการพัฒนาหมู่บ้านนั้น มีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จ ได้ดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมของชุมชน และการศึกษาชุมชน โดยการประสานงานกับพัฒนากรในพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบการดำเนินงาน ร่วมกับผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับตำบลและอำเภอ

2. การติดตามผลและการให้การสนับสนุน

และเมื่อพิจารณาปัจจัยด้านประชาชน บำรุง บุญปัญญา (2528 : 84-89) ได้กล่าวว่าประชาชนจะต้องเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหา การทำกิจกรรมการพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของชุมชนโดยมีหน่วยงานภายนอกเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาอีกมาก จากการศึกษาพบว่า มีผู้ศึกษาและผลการศึกษาส่วนใหญ่ จะมีประเด็นที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การเป็นสมาชิกกลุ่มในชุมชน
3. การได้รับการอบรม การศึกษาดูงาน และการได้รับข้อมูลข่าวสาร
4. การมีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการทำงาน

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐจะต้อง
  - 1.1 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมในท้องถิ่น
  - 1.2 สนับสนุนกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง
  - 1.3 การสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยระบบต่าง ๆ ของราชการจะต้องเอื้ออำนวย และเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
  - 1.4 มีการติดตามประเมินผล และการให้การสนับสนุนในภายหลัง
2. ปัจจัยด้านประชาชน โดยประชาชนในชุมชนจะต้อง
  - 2.1 มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา
  - 2.2 เป็นฝ่ายตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรม และรับผลประโยชน์
  - 2.3 เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม หรือเป็นผู้นำท้องถิ่น
  - 2.4 มีการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่น
  - 2.5 ได้รับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน และรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างต่อเนื่อง
3. ปัจจัยด้านนักพัฒนา โดยนักพัฒนาต้อง
  - 3.1 ศึกษาชุมชน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน และได้เรียนรู้สภาพแวดล้อมในทุก ๆ ด้านในชุมชน
  - 3.2 มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกระบวนการมีส่วนร่วม
  - 3.3 ค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ ซึ่งจะเป็นผู้ที่กระตุ้นให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในงานพัฒนา
  - 3.4 รวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหา
  - 3.5 เป็นผู้สนับสนุนด้านการศึกษา การให้ข้อมูลข่าวสาร วิทยากรใหม่ ๆ วัสดุ-อุปกรณ์ที่จำเป็นและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 3.6 มีความจริงใจ และมีความผูกพันกับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเชื่อถือและศรัทธา
  - 3.7 เน้นงานพัฒนาที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น
4. ปัจจัยจูงใจ
  - 4.1 การได้รับผลประโยชน์จากการได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา
  - 4.2 โครงการพัฒนาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

### 3. เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม จัดว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญ เพราะระบบ



ดังกล่าวเป็นโครงสร้างระดับใหญ่ในสังคมไทย ดังที่ ฉลาดชาย รมิดานนท์ (ม.ป.ป. : 91-92) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วม คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองออกไปในทุกๆระดับ และจากการศึกษาของ อเนก นาคะบุตร (2536 : 71) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่จูงใจให้ชาวบ้านเข้าร่วมกับการจัดการทรัพยากร คือการให้สิทธิในความเป็นพลเมืองไทย

โดย อนุภาพ ภิรลาภ (2528 : 21-22) กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 2 ประการ คือ

1. สภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ประชาชนในการกำหนดกิจกรรมพัฒนา

นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบที่สนับสนุนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือ เงื่อนไขโครงการพัฒนา และตัวนักพัฒนา ดังที่ ไพบุลย์ เจริญทรัพย์ (2534 : 5-26) กล่าวว่า โครงการพัฒนาจะต้องมีความเรียบง่าย และมีความสะดวกต่อประชาชนที่จะมาเข้าร่วม รวมทั้งมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ เพื่อให้ประชาชนร่วมกันเป็นเจ้าของ ในส่วนของนักพัฒนาซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา จะต้อง

2.1 มีการศึกษาชุมชนร่วมกับประชาชน

2.2 มีความตั้งใจทำงานพัฒนาและมีความพร้อมที่จะทำงานกับประชาชน

2.3 มีการรับฟังปัญหาและการร่วมทุกข์สุขกับประชาชน

ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ฉลาดชาย รมิดานนท์ (2530 อ้างถึงใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, 2537 : 136) ได้ศึกษาสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของสังคมหมู่บ้านชนบทกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : วิเคราะห์กรณีหมู่บ้านภาคเหนือ พบว่า ตัวนักพัฒนาให้ความเชื่อมั่นต่อประชาชนในการแก้ไขปัญหา โดยการสนับสนุนการรวมกลุ่ม การสนับสนุนด้านวิชาการและเทคโนโลยี จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา และเมื่อพิจารณาในส่วนของผู้นำ ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนเลือก และไว้วางใจให้เป็นตัวแทนในการทำกิจกรรม ฉลาดชาย รมิดานนท์ ที่ได้ศึกษาในเรื่องเดียวกันกับข้างต้น ได้กล่าวว่า ผู้นำเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดันให้กิจกรรมพัฒนาชุมชนประสบผลสำเร็จ โดยผู้นำจะต้อง

2.4 มีความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกัน

2.5 มีความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกัน

2.6 มีการตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา

ส่วน อนุภาพ ภิรลาภ (2528 : 21-22) ได้กล่าวเพิ่มเติมในส่วนของเงื่อนไขดังกล่าวว่า ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ และเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม มิใช่เป็นการบังคับ

ในส่วนการศึกษาของ ฉลาดชาย รมิตานนท์ ( 2530 อ้างถึงใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, 2537 : 136) ได้กล่าวว่า แรงจูงใจจากการได้เห็นความสำเร็จในการทำกิจกรรมของกลุ่ม เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า เงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้

1. เงื่อนไขทางการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
  - 1.1 การกระจายอำนาจทางการเมืองออกไปในทุกระดับและกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ประชาชน
  - 1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพของชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วม
  - 1.3 สิทธิความเป็นพลเมือง
2. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
  - 2.1 โครงการพัฒนามีความสะดวกกับประชาชนที่จะมาเข้าร่วม มีการกระจายความรับผิดชอบ
  - 2.2 ชาวบ้านร่วมกันเป็นเจ้าของ
  - 2.3 มีการพัฒนาทักษะการเป็นผู้นำ และมีการเสริมด้านวิทยาการแก่สมาชิกกลุ่ม
3. เงื่อนไขของนักพัฒนา
  - 3.1 ความตั้งใจ ความมุ่งมั่นในการทำงานพัฒนา และความพร้อมทั้งกายและใจที่จะทำงานร่วมกับประชาชน
  - 3.2 การรับฟังปัญหาและการร่วมทุกข์ร่วมสุขกับประชาชน
  - 3.3 ศึกษาชุมชนร่วมกับประชาชน
  - 3.4 การสนับสนุนด้านกำลังใจ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการแก้ปัญหา
  - 3.5 การสนับสนุนด้านวิชาการและเทคโนโลยี
4. เงื่อนไขของผู้นำ
  - 4.1 มีประวัติการทำงานเพื่อส่วนรวม
  - 4.2 มีความจริงใจ และตั้งใจในการปรับปรุงสภาพของชุมชน
  - 4.3 ได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้าน
  - 4.4 มีความสามารถในการกระตุ้นชาวบ้านให้เห็นถึงปัญหา
5. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ
  - 5.1 การประสานการดำเนินงานกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชน

- 5.2 ศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการ
- 5.3 การมีกองทุนหรือทรัพย์สินที่สมาชิกในกลุ่มร่วมกันเป็นเจ้าของ
- 6. เงื่อนไขทางสังคม-จิตวิทยา
  - 6.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน
  - 6.2 ความเดือดร้อน ความไม่พึงพอใจร่วมกัน
  - 6.3 การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนในทิศทางที่ปรารถนา
  - 6.4 การเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม
  - 6.5 การมีอิสรภาพและมีเวลาที่จะมีส่วนร่วม
  - 6.6 แรงจูงใจจากความสำเร็จของกลุ่ม

#### 4. เทคนิคการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การทำให้กลุ่มมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด หมายถึง การทำให้เกิดความรู้สึกผูกมัดต่อเรื่องนั้น (Commit) และการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Behavior Component) ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเอง สถานการณ์ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 ลักษณะ ในลักษณะแรก กรณีที่มีสถานการณ์เร่งด่วนเกิดขึ้นในชุมชน เช่น ความเดือดร้อนจากปัญหาที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงทำให้เกิดการประท้วง การเจรจาต่อรอง เป็นต้น การสร้างการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้เร็ว เพราะในสถานการณ์ดังกล่าว ประชาชนจะมีจิตสำนึกที่จะแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และได้ลงมือปฏิบัติในสถานการณ์จริง สิ่งสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ คือ การจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และการประสานงานกับสื่อมวลชน

จากประสบการณ์ ในการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคอีสาน ของสมพันธ์ เดชะอริก (2540 : 69-73) ได้กล่าวถึงการเคลื่อนไหวของสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทย.อ.) ที่มีจุดกำเนิดมาจากการคัดค้านพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อหาในการทำลายการดำรงอยู่ของเกษตรกรรายย่อย ภายหลังปี พ.ศ. 2535 ถึงปี พ.ศ. 2539 สทย.อ. มีการเคลื่อนไหวโดยกลุ่มของเกษตรกรที่เดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ เช่น ปัญหามันสำปะหลัง ปัญหาของกลุ่มผู้เลี้ยงสุกร เป็นต้น การเคลื่อนไหวดังกล่าวอยู่ในลักษณะของการชุมนุมประท้วง การเสนอข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง เพื่อต่อรองกับรัฐบาลให้แก่ปัญหาดังกล่าว

ส่วนการศึกษาของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541 : 181-182) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการเมืองบนท้องถนน 99 วันของสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนประท้วงในสังคมไทย พบว่า ยุทธศาสตร์การต่อสู้ของสมัชชา เป็นการต่อสู้นอกพื้นที่ระบบการเมืองปกติ มีการสร้างอำนาจของขบวนการโดยใช้กระบวนการเรียนรู้ เพื่อสรุปประสบการณ์การต่อสู้เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเกิดความตระหนักถึงอำนาจของตน เห็นข้อจำกัดของระบบการเมืองปกติ และความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ โดยใช้วิธีการคือ การปักหลักชุมนุม การเดินขบวน การสร้าง

พันธมิตร์ การสร้างสัญลักษณ์ การประกอบพิธีกรรม เป็นต้น โดยมีเครื่องมือที่สำคัญในการเคลื่อนไหว คือการให้สื่อมวลชนเป็นตัวเชื่อมระหว่างขบวนการกับสาธารณะ เพื่อสื่อความเจ็บปวดและความทุกข์ของปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสังคม

ส่วนลักษณะที่สอง กรณีที่ไม่มีสถานการณ์เร่งด่วนในชุมชน นักพัฒนาจะต้องกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการใช้แรงเสริม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้น เยาวลักษณ์ เรียบเชาวน์ (อ้างถึงใน ชุขณา ก้อนจันทร์, 2537 : 41) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเทคนิคทางจิตวิทยา

นอกจากนี้ ยงยุทธ บุราสิทธิ์ (2533 : 41-46) ได้กล่าวถึงหลักการกระตุ้นให้เกิดมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนในเชิงจิตวิทยา มีดังต่อไปนี้

1. การสร้างแรงจูงใจในสังคม (Social Motives) เพื่อกระตุ้นให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันทำงาน
2. การสร้างความภูมิใจให้กับสมาชิก โดยสร้างความภูมิใจให้กับสมาชิก โดยผู้นำต้องให้ความสนใจต่อสมาชิกในกลุ่มเท่า ๆ กัน

ส่วนการศึกษาของ จินตนา ทองรอด (2539 : 101-103) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในโครงการข่าวน้ำฝนในเขตเกษตรล้าหลังของชาวนา : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านหนองเส้า ต.แม่เปา กิ่งอำเภอพญาเม็งราย จ.เชียงราย ได้เสนอแนะเทคนิคการประชาสัมพันธ์ในการกระตุ้นให้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วม มีดังต่อไปนี้

1. การใช้สื่อบุคคลในการติดต่อสื่อสารกันโดยตรง โดยอาศัยตัวนำในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการ สภาตำบล คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน เป็นผู้เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการให้ชาวบ้านทราบ
2. การใช้สื่อมวลชน (Mass Media) ในการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วม

และเมื่อพิจารณาในแง่การบริหารจัดการองค์กรประชาชน จากรายงานการประชุมของคณะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประชุม ณ องค์กรสหประชาชาติ (Department of International Economic and Social Affairs, United Nation, 1981 : 4) มีความคิดเห็นว่า องค์กรประชาชนต้องมีวิธีการในการบริหารองค์กรเพื่อให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- 2.1 มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระของประชาชนในการริเริ่มกาดัดสินใจ
- 2.2 มีโครงข่ายข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
- 2.3 มีการสนับสนุนทางวัสดุและเทคนิค
- 2.4 มีการพัฒนาผู้นำในท้องถิ่น

ส่วน โกวิท กระจ่างธรรม (2524 : 30-37) ได้เสนอความคิดเห็นว่า ควรมีการศึกษาและวิเคราะห์สภาพของชุมชนร่วมกับประชาชนและในส่วนของผู้นำจะต้องมีการพัฒนา โดยการให้การศึกษาและอบรม เพื่อให้มีความสามารถในการคิดเป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาเป็น

นอกจากนี้ พฤติกรรมของผู้นำยังถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์กร จากการศึกษาของ ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 153-162) พบว่า ผู้นำต้องมีความรับผิดชอบ เข้าใจในระบบประชาธิปไตย ทำตัวให้เป็นประชาชนเลื่อมใส ยุติธรรม ทำตัวเป็นกลาง มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเสียสละ

จากเทคนิคที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นเทคนิคในการกระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วม ไม่ได้กล่าวถึงกลุ่มประชาชนที่เฉพาเจาะจง หรือกลุ่มที่ด้อยโอกาส แต่จากการศึกษาของ อรพินท์ สพอชชัย (2538 : 12) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท โดยการใช้กระบวนการ AIC เป็นวิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน กระบวนการ AIC จะช่วยกระตุ้นสร้างบรรยากาศ และเปิดโอกาสให้ผู้แทนสตรีในระดับหมู่บ้านได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในงานพัฒนาหมู่บ้าน การนำสตรีเข้าร่วมประชุมเป็นวิธีการหนึ่งที่พัฒนาศักยภาพและความตื่นตัวของสตรีในการพัฒนา

ส่วนการศึกษาของ สุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2528 : 137-139) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของประชาชนยากจน ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะที่ประชาชนยากจนเข้าร่วมในงานพัฒนาชุมชน อยู่ในลักษณะที่ประชาชนยากจนเข้าร่วมในงานพัฒนาชุมชน อยู่ในลักษณะการเข้าไปเกี่ยวข้อง มิใช่การมีส่วนร่วม เพราะประชาชนส่วนใหญ่มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมริเริ่ม ค้นหาปัญหา และหาหนทางแก้ไขปัญหา แต่ได้ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ จากผลการศึกษาดังกล่าวจึงได้เสนอแนะแนวทางให้ นักพัฒนาชุมชน ทั้งของรัฐและเอกชน ได้พิจารณา ดังนี้

1. การศึกษาชุมชนอย่างละเอียดก่อนดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน เพื่อทำความเข้าใจสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประเพณี วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของชุมชน รวมทั้งวิถีคิด วิธีการทำงานของชุมชน

2. การให้ความสนใจและให้ความสำคัญแก่ประชาชนกลุ่มที่มีฐานะยากจนมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นในชุมชนด้วยการทำความเข้าใจ สอบถามทุกข์สุข การดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพของคนยากจน

3. การกระตุ้นและให้การศึกษาแก่ประชาชนในชนบทให้เข้าใจสภาพปัญหา และหาหนทางแก้ไขปัญหามาด้วยตนเอง โดยเฉพาะการให้การศึกษาแบบไม่เป็นทางการ เช่น การจับกลุ่มพูดคุย การถกเถียงปัญหา เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วม และการเรียนรู้วิธีการทำงานจากกลุ่มประชาชนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีการดำรงชีวิตที่คล้ายคลึงกัน

4. การสร้างผู้นำใหม่ให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันการใช้ความสามารถแสวงหาผลประโยชน์ของส่วนรวมมาเป็นของตนเอง

5. การวางแผนดำเนินกิจกรรมของชุมชน ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการและความรู้ความสามารถของประชาชนในชุมชน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนนั้น นักพัฒนาจะต้องใช้เทคนิค วิธีการ ข้อมูลข่าวสาร และสื่อต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม สำหรับในกรณีที่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วนเกิดขึ้นในชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเร็ว โดยจะอยู่ในรูปแบบของการเคลื่อนไหว เช่น การชุมนุมประท้วงการเดินขบวน การเสนอข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การสร้างพันธมิตร การใช้สัญลักษณ์ การประกอบพิธีกรรม เป็นต้น โดยมีสื่อมวลชนเป็นฝ่ายเชื่อมระหว่างกระบวนการกับสาธารณชน เพื่อเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสังคม ส่วนในกรณีที่ไม่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วน นักพัฒนาจะต้องสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิคการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วิธีการหลัก ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. เทคนิคทางจิตวิทยา

- 1.1 การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ โดยการกระตุ้นและให้การศึกษาแบบไม่เป็นทางการ เช่น การจับกลุ่มพูดคุย การถกเถียงปัญหา ฯลฯ
- 1.2 การสร้างแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันทำงาน
- 1.3 การสร้างความภูมิใจให้กับสมาชิก โดยผู้นำต้องให้ความสนใจต่อกลุ่มสมาชิกในกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน

#### 2. เทคนิคการประชาสัมพันธ์

- 2.1 การใช้สื่อบุคคลในการติดต่อสื่อสารกันโดยตรง เช่น การประชุม การพบปะ การติดต่อผ่านผู้นำ ฯลฯ หรือการใช้สื่อมวลชน (Mass media) เช่น เสียงตามสาย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม การใช้เทคนิคดังกล่าวจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพและความสัมพันธ์ของคนในชุมชน โดยข้อมูลที่นำเสนอจะต้องมีความถูกต้องและชัดเจน
- 2.2 ในกลุ่มคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส จะต้องกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยการช่วยเหลือ หรือสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น เงิน ข้าว วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

#### 3. เทคนิคด้านการบริหาร

- 3.1 การศึกษาชุมชนก่อนการพัฒนาชุมชน
- 3.2 การวางแผนดำเนินกิจกรรมของชุมชนต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนในชุมชน
- 3.3 การใช้กระบวนการกลุ่มเพื่อกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการทำงาน
- 3.4 การจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากการครอบงำจากภายนอก
- 3.5 การพัฒนาผู้นำในท้องถิ่นโดยการฝึกอบรม

- 3.6 การจัดโครงข่ายข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
- 3.7 การสนับสนุนทรัพยากร เงิน วัสดุ วิชาการ และเทคโนโลยี
- 3.8 พฤติกรรมของผู้นำต้องวางตัวเป็นกลาง มีความซื่อสัตย์สุจริต  
และมีความเสียสละ

นอกจากเทคนิคดังกล่าวข้างต้นแล้ว การสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยใช้ AIC ยังเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยระดมความคิด กระตุ้นสร้างบรรยากาศ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชนทั้งชายและหญิงได้แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในงานพัฒนาหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้สตรีได้เข้าร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะพัฒนาศักยภาพและความตื่นตัวของสตรีนักพัฒนาด้วย และในส่วนของประชาชนกลุ่มที่มีฐานะยากจนจะต้องให้ความสำคัญและให้ความสนใจมากกว่ากลุ่มอื่นในชุมชน ด้วยการทำความรู้จักสอบถามทุกข์สุขในด้านการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ จะต้องกระตุ้นและให้การศึกษาโดยเฉพาะการให้การศึกษาแบบไม่เป็นทางการ เช่น การร่วมกลุ่มพูดคุย การถกเถียงปัญหา การเรียนรู้วิธีการทำงานจากกลุ่มอื่นที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิธีการดำรงชีวิตที่คล้ายคลึงกัน

#### 5. บทบาทและวิธีการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนานั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายมาส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาในลักษณะพหุภาคี แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามหน้าที่ของตนในกระบวนการพัฒนานั้น การมีส่วนร่วมของชาวบ้านเป็นหัวใจสำคัญและการพึ่งตนเองเป็นเป้าหมายของการมีส่วนร่วม โดยฝ่ายที่เข้ามาในกระบวนการพัฒนา คือ ชาวบ้าน นักพัฒนา นักวิชาการ แต่ละฝ่ายมีบทบาทดังนี้ (บดินทร อ่อนดำ, 2529 : 44)

5.1 ชาวบ้าน ต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าอะไรคือปัญหา อะไรคือทางแก้ไข และทำการแก้ไขปัญหา และประเมินผลร่วมกัน

#### 5.2 นักพัฒนาควรทำหน้าที่ดังนี้

1. ต้องเตรียมตนเอง โดยการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านและชุมชน
2. กระตุ้นชาวบ้านให้มีความสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา หาวิธีแก้ปัญหา
3. เชื้ออำนาจให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

#### 5.3 นักวิชาการ

1. เป็นฝ่ายสนับสนุนนักพัฒนา
2. เป็นนักวิจัย
3. เป็นผู้เชื่อมประสาน
4. เป็นวิทยากร
5. เป็นครู
6. เป็นพี่เลี้ยง

7. เป็นผู้ติดตามงานและประเมินผลงาน

8. เป็นเพื่อนร่วมทางในด้านความคิด

โดยจากการศึกษาของ อเนก นาตะบุตร (2536 : 120-125) ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปไตรภาคี คือการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคองค์กรชาวบ้านหรือประชาชน แต่ละภาคีมีบทบาทดังนี้

ภาคีที่ 1 องค์กรชาวบ้านหรือฝ่ายชาวบ้านจะใช้ความเชื่อ จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาแก้ไขปัญหาในชุมชน

ภาคีที่ 2 ภาครัฐ เป็นฝ่ายกำหนดกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ

ภาคีที่ 3 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มีหน้าที่เป็นตัวกลางทำให้เกิดการพบกันครึ่งทางระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของชาวบ้านและให้ชาวบ้านเป็นศูนย์กลาง

ส่วนการศึกษาของ ไพบุลย์ เจริญทรัพย์ (2534 : 35-38) ที่ได้ศึกษาพัฒนาการการมีส่วนร่วมของกลุ่มสหกรณ์ พบว่าบทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน มีดังต่อไปนี้

1. องค์กรพัฒนาของรัฐ เป็นผู้กำหนดกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ให้ความรู้ทางวิชาการและบริการความสะดวกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณ

2. องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทในด้านการให้ข้อมูล การให้คำปรึกษาชุมชนในการวางแผนและการฝึกอบรม

3. องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นฝ่ายสนับสนุนโครงการพัฒนาทั้งของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนและใช้การประสานงานระหว่างชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาชุมชนทั้งด้านวิทยาการสมัยใหม่และบุคลากร

4. องค์กรประชาชน เป็นฝ่ายระดมความคิด สติปัญญา ทรัพยากร โดยใช้ภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา

นอกจากการร่วมมือกันทำงานในลักษณะของภาคีร่วม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 50) ได้เน้นบทบาทของนักวิชาการในการเป็นผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านได้ตระหนักถึงปัญหาที่ชาวบ้านประสบ โดยการตั้งคำถามให้ชาวบ้านคิดและเสนอแนวทางเลือกในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ แก่ชาวบ้าน

และจากการศึกษาของ ปรีชญา เวสารัชช์ (2528 : 50) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท พบว่าผู้ที่มีบทบาทหลักในการกระตุ้นและผลักดันกิจกรรมการมีส่วนร่วม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ โดยมีบทบาทคือ

4.1 การประสานงานติดต่อกับผู้นำ

4.2 การสนับสนุนทรัพยากร

4.3 เป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้



แต่จากประสบการณ์ในการทำงานแบบมีส่วนร่วมของ นครศรีธรรมราช (2541 : 17-18) ได้กำหนดโครงสร้างหลักของโครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ทีมนักวิชาการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญ เฉพาะการทำหน้าที่สนับสนุนทีมพื้นที่ในการดำเนินงานพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเทคนิคเฉพาะด้าน หรือการสนับสนุนการประสานงานกับนักวิชาการภายนอกเข้ามาเพื่อสนับสนุนงานในพื้นที่

2. ทีมปฏิบัติการจะทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมาย โดยแต่ละทีมจะมีการกำหนดโครงสร้างและการบริหารภายในทีม โดยสรุปมีลักษณะดังนี้

2.1 ทำงานเป็นทีม

2.2 การสนับสนุนจากฝ่ายวิชาการ

2.3 การกระจายอำนาจการตัดสินใจในทุกระดับ

2.4 การตัดสินใจที่เร็ว สามารถสนองความต้องการในระดับพื้นที่ได้ทันที

5.3 มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนนั้น แบ่งได้เป็น 4 ฝ่าย แต่ละฝ่ายต่างมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

1. องค์กรประชาชนหรือชุมชน มีบทบาทตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาโดยการระดมความคิด ทรัพยากรและภูมิปัญญาที่มีอยู่ในท้องถิ่นแล้วทำการแก้ปัญหาและประเมินผลร่วมกัน

2. องค์กรพัฒนาของรัฐและเอกชน มีบทบาท

2.1 ศึกษาชุมชน

2.2 การจัดกระบวนการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ

2.3 การประสานงานติดต่อกับผู้นำของหมู่บ้านและหน่วยงานต่าง ๆ

2.4 สนับสนุนทรัพยากร งบประมาณ และข้อมูลข่าวสารด้านวิชาการ รวมทั้งการฝึกอบรม

2.5 เป็นที่ปรึกษาองค์กรชุมชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน

3. นักวิชาการ มีบทบาท

3.1 เป็นนักวิจัย

3.2 เป็นผู้เชื่อมประสานและให้ข้อมูลข่าวสารความรู้ใหม่ ๆ แก่ชาวบ้าน และนักพัฒนา

3.3 เป็นวิทยากร

3.4 เป็นผู้ติดตามและประเมินผลงาน

3.5 เป็นผู้ป้อนคำถามให้ชาวบ้านคิด จัดกระบวนการเรียนรู้ และร่วมกันแก้ปัญหา

#### 4. องค์การพัฒนาระหว่างประเทศ มีบทบาท

4.1 ให้ทุนสนับสนุนโครงการพัฒนา ทั้งรัฐบาล เอกชน และองค์กรประชาชน

4.2 ประสานงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านวิทยาการสมัยใหม่ และการพัฒนาบุคลากร นอกจากบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลุ่มแล้ว ในการจัดโครงสร้างขององค์กรนั้น ควรเน้นการทำงานเป็นทีม มีการกระจายอำนาจตัดสินใจในทุกๆระดับและรวดเร็ว รวมทั้งมีการยืดหยุ่นในการบริหารการจัดการ โดยมีการสนับสนุนจากฝ่ายวิชาการที่เอื้ออำนวย การตัดสินใจของชาวบ้าน

#### 6. แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสรีรัฐ (2549 : 142-149) ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย ดังนี้

6.1 การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยภาครัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่ “รัฐกิจ” หรือ “กิจการของรัฐ” ที่ตนเองเท่านั้น มีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นสาธารณกิจที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการคิดร่วมกระทำหรือตรวจสอบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้เช่นนี้ ก็จะต้องเผชิญกับสถานะที่อาจเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนกลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมได้ ส่วนภาคประชาชน การตระหนัก การรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนเองและผู้อื่น ต่างก็มีสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมเสมอกันตามหลักการเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ต้องยอมรับการ “ยอมยอม” และ “ประสานประโยชน์” มิฉะนั้นความแตกต่างในผลประโยชน์และจุดยืน จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในที่สุด

6.2 ทัศนคติ (Attitude) ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ อาทิ เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดที่หลากหลาย รวมทั้งบุคลากรภาครัฐผู้รับผิดชอบด้านการมีส่วนร่วม จะต้องปรับทัศนคติที่ดีต่อประชาชนและต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ตลอดจนต้องมีความอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะการมีส่วนร่วม

ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และมีความจริงใจต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกัน ภาคประชาชนเองก็ควรมีหน้าที่ที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและต่อเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมและต่อกันแล้ว ความร่วมมือ “ประชารัฐ” ก็จะพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น

6.3 การเป็นตัวแทน (Representation) การสรรหาและคัดเลือกตัวแทน จะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย จะได้ ประสานผลประโยชน์กันจนลงตัวและเกิดความเป็นธรรมขึ้น รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะและความสามารถที่เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและกัน ความรับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงิน ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่น เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นตัวแทนจะต้องมีความน่าเชื่อถือจากกลุ่มทั้งหลายหรือ ผู้มีส่วนได้เสีย และมีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องตระหนักถึง คือสมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้สึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน

6.4 ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) การมีส่วนร่วมนั้น ต้องสร้างให้สมาชิกมีความเข้าใจและมีความจริงใจในการเข้าร่วม สิ่งที่จะได้ตามมาคือความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) ในองค์กร โดยการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันนั้น ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นรูปธรรมและเป็นวัฒนธรรมขององค์กร ซึ่งการสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา ความไว้วางใจกันและกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจอาจทำได้คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน รวมทั้งต้องมีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำอย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้าง และดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจการร่วมมือซึ่งกันและกัน

6.5 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกมาอย่างหลากหลายลุ่มลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ ในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้ว

มักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบาย บางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

6.6 **ฉันทามติ (Consensus)** การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วม ในการหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ยุ้งยากซับซ้อนร่วมกัน หาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม ซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความเห็นที่แตกต่างกันก็ตาม ก็ต้องสามารถที่จะปรับความเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้อย่างสันติวิธี เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

6.7 **การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction)** องค์กรการมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันใ้องค์กร คือจะต้องจัด กิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกัน เป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่าง ผู้ที่เข้าร่วม สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นกลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้ง ที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะเป็นกลไก ที่ช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและรับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับทุก ๆ คน

6.8 **ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose)** ต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ การมีความมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุชัดเจน จะนำทางให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความเป็นเอกภาพทางความคิดเห็น เอกภาพในการดำเนินกิจกรรม และความเข้มแข็งขององค์กร นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่า มีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องระบุไว้ในกิจกรรมแต่ละอย่างมีกี่ขั้นตอน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

6.9 **การประเมินผล (Appraisal)** ต้องมีระบบการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วม และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของ

ผู้บริหารในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์กรใดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โปร่งใส และซัดจัดทัศนคติส่วนตัวออกได้มากที่สุด ถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือได้อย่างได้ผลและเกิดประโยชน์ ในทำนองเดียวกันการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลของกระบวนการประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

6.10 ความโปร่งใส (Transparency) ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้น เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ สำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

6.11 ความเป็นอิสระ (Independence) องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการให้เกียรติ ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน สมาชิกทุกคนในองค์กรมีอิสระทางความคิด การที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ จะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระหรือความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

6.12 ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) องค์กรการมีส่วนร่วม ต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมด้วยการให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วม รวมทั้งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

6.13 เครือข่าย (Network) ส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายคือ การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน มาผนึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงาน ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน ต้องผนึกกำลังขอความร่วมมือ หรืออาศัยการทำกิจกรรมร่วมมือกันหลายองค์กร ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือจะต้องเกิดขึ้นจากวิถีคิดของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลัก โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้น จำเป็นต้องให้มีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุยเพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชน และกลุ่ม / องค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมในแนวราบขององค์กรการมีส่วนร่วมและชุมชน รวมทั้งเป็นกระบวนการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้สามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการทำงานของคนในชุมชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของคนและปัญหาส่วนรวมในชุมชน ซึ่งการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

#### ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบจะเป็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการทำงานร่วมกับภาคประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างสังคมไทย ปัญหาด้านเงินทุน ฯลฯ

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของภาครัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การครอบงำโดยรัฐบาลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในลักษณะที่เรียกว่า การพัฒนาที่จัดการให้แก่ประชาชน ถึงแม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด รวมทั้งการดำเนินการโดยขาดการปรึกษาหารือของคนในท้องถิ่น กรณีโครงการภาครัฐบาลโครงการที่ดำเนินการไปโดยปราศจากข้อมูลทั้งสองฝ่าย เป็นต้น ดังนั้นบทบาทของประชาชนคือ เป็นผู้สนับสนุนและเป็นผู้ยินยอมตามที่รัฐบาลกำหนด

ปาร์จ บุญปัญญา (2525 : 119) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า อยู่ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมายและกิจกรรมการพัฒนาไว้ก่อน และให้ชาวบ้านได้เข้ามาร่วมในกิจกรรมที่กำหนดไว้

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 116) ได้สรุปบทเรียนจากการดำเนินโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-เยอรมัน พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและองค์กรของรัฐ เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1. นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องบางประการไม่เอื้อต่อการทำงาน
2. ระบบการบริหารของภาครัฐ เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจากบนสู่ล่าง
3. หน่วยงานในระดับปฏิบัติของรัฐ ขาดความรู้และทักษะในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

วอลเดน และคณะ (สุรนุช ชงสีลา, แปล 2542 : 241-244) ได้กล่าวถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชนบทในทศวรรษ 1980 (2523-2532) ที่ใช้ยุทธศาสตร์ “การมีส่วนร่วม” ซึ่งหน่วยงานพัฒนาของรัฐนำมาใช้ในการพัฒนาชนบท แต่เห็นได้ชัดว่าการมีส่วนร่วมที่ตั้งไว้มิได้เป็นการมีส่วนร่วมที่ส่งเสริมความเป็นอิสระ แต่เป็นกระบวนการที่จัดตั้งโดยรัฐ และครอบงำโดยผู้นำท้องถิ่นและตัวแทนจากรัฐส่วนกลาง ผ่านกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน โดยเป็นการสร้างพื้นฐานให้รู้ถึงแนวการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม แต่ขาดการปฏิบัติอย่างจริงจัง

นอกจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีการศึกษาถึงโครงสร้างของสังคมไทยที่เป็นปัญหาต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่ อคินรพีพัฒน์ (อ้างถึงใน ปรัชญา เวสารัชช์, 2528 : 20) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ระบบอุปถัมภ์ ความเกรงใจมีผลทำให้คนบางกลุ่มในชุมชนเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ชาวบ้านไม่กล้าแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการทำงาน ซึ่งอาจเกิดจากความเกรงใจหรือความกลัว

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ บรรณารักษ์, 2527 : 144-152) พบว่า อุปสรรคในการมีส่วนร่วมกลุ่มชาวนา มี 3 ด้าน คือ

1. อุปสรรคด้านการเมือง เกิดจากการไม่ได้กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และเศรษฐกิจ ตกอยู่ในกำมือของทหาร นายทุน และข้าราชการ
2. อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ เกิดจากการขาดความสามารถในการพึ่งตนเอง อำนาจต่อรองมีน้อย กระบวนการผลิตและปัจจัยการผลิตอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม
3. อุปสรรคด้านวัฒนธรรม ชาวนายากจนตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 22-23) ได้กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของสังคมเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. ความแตกต่างในสังคม ด้านรายได้ อำนาจ และฐานะทางเศรษฐกิจ
2. ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย
3. ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร

จินตนา ทองรอด (2529 : 98-100) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในโครงการข้าวนาฉ่ำฝนในเขตเกษตรล้ำหลังของชาวนา พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้านเกิดจากทางราชการ คือ

1. ความล่าช้าในการทำงานของข้าราชการ
2. เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทุ่มเทและเสียสละในการทำงานอย่างจริงจัง
3. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ
4. ขาดการให้ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง
5. ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาในกรณีของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน จินตนา ทองรอด (2529 : 98-100) ได้กล่าวอีกว่า ปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้าน คือ

1. ชาวบ้านยังมองไม่เห็นความสำคัญในบทบาทของตน
2. ชาวบ้านเกิดความเบื่อหน่ายต่อการทำงานของข้าราชการ
3. มีภาระหน้าที่ส่วนตัวและในครอบครัว
4. ชาวบ้านขาดความสามัคคีและมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก
5. ชาวบ้านบางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน
6. ผู้นำหมู่บ้านไม่ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากชาวบ้านเท่าที่ควร

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 22-80) ได้กล่าวถึงปัญหาที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชน โดยเน้นปัญหาที่เกิดจากประชาชนเป็นหลัก ได้แก่ ปัญหาความรู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา การขาดทุนทรัพย์ ความไม่สนใจของชาวบ้าน ความไม่เข้มแข็งของผู้นำ และความขัดแย้งของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในกิจกรรมที่มีผลประโยชน์

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านนโยบายและองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย โครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางสังคม พบว่า

- 1.1 นโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการพัฒนา
- 1.2 อำนาจในการตัดสินใจรวมศูนย์ที่ส่วนกลางไม่ได้กระจายอำนาจให้แก่ประชาชน
- 1.3 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การบริหาร และระบบเศรษฐกิจอยู่ในกลุ่มนายทุน

ระดับปฏิบัติพบว่า

- 1.4 เจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ และไม่มีทักษะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 1.5 เจ้าหน้าที่ไม่มีจิตวิทยาในการปฏิบัติงาน และไม่มี ความเสียสละที่จะทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง
- 1.6 ขาดการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง
- 1.7 ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของข้าราชการ



- 1.8 ขาดการประสานงานและระบบการติดตามประเมินผล
2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ
  - กลุ่มผู้นำ พบว่า
    - 2.1 ผู้นำไม่มีความเข้มแข็งจึงทำให้ชาวบ้านขาดความเชื่อถือและศรัทธา
    - 2.2 ผู้นำครอบงำความคิดเห็นของชาวบ้าน
    - 2.3 การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำ
  - กลุ่มประชาชนทั่วไป พบว่า
    - a. ชาวบ้านมีภาระด้านการประกอบอาชีพด้านครอบครัว และด้านสุขภาพ
      - ร่างกาย
    - 2.5 ชาวบ้านขาดทุนทรัพย์และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน
    - 2.6 ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกันในด้านความคิดเห็นและผลประโยชน์ ทำให้ขาดความสามัคคีและเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก
    - 2.7 ชาวบ้านมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน
    - 2.8 ชาวบ้านขาดการศึกษา ขาดความรู้ด้านวิทยาการต่าง ๆ
    - 2.9 ชาวบ้านขาดความเชื่อมั่นและไม่กล้าแสดงความคิดเห็น
    - 2.10 ชาวบ้านไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนา พบปัญหาที่เกิดขึ้นคือ สตรีขาดความเชื่อมั่นในการเสนอโครงการ และไม่กล้าแสดงออกเพราะขาดโอกาสขาดความรู้และประสบการณ์ในงานพัฒนา
    - 2.11 ผู้เข้าร่วมประชุมชายไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นและบทบาทของสตรี
    - 2.12 สตรีมีภารกิจทั้งในและนอกบ้าน
3. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง
  - ด้านการเมือง
    - 3.1 ขาดการกระจายอำนาจ
    - 3.2 ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย
  - ด้านเศรษฐกิจ
    - 3.3 ขบวนการผลิตและปัจจัยการผลิต อยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม
    - 3.4 กลไกของรัฐควบคุมระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด
    - 3.5 ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร
  - ด้านสังคมและวัฒนธรรม
    - 3.6 การแบ่งแยกเชื้อชาติ ภาษา เพศ และอายุ
    - 3.7 ความไม่รู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา

3.8 คนยากจนตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์

3.9 การครอบงำของผู้นำและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

อุปสรรคต่อกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นปัญหาอุปสรรคต่อกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่มีอย่างต่อเนื่อง เพราะมีอยู่ในทุกหมู่เหล่าในสังคมไทย

## 2.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (อ้างถึงใน ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 7-9) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์, 2527, หน้า 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการ เกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้ เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม

โดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้น ความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจาก น้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูก ขโมย ทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

3. ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และ ความสำคัญของบุคคล

5. ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการ ในระบบสูงสุด ที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเอง เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการ พิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูง ตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดี ผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทาง จิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อ ผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอา รัดเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เหมือนกัน (ยุพาพร รูปงาม, 2545, 8)

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาตินิยมให้ เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่อะทิสหรือ เน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อ ท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 8)

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงาน ด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนินเสธ (negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมใน กิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม, 2545, 8)

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method) การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ย่างเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน เป็น เครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของ ความร่วมมือยังไม่มียระบบที่ดีที่สุดในเรื่องการ ใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะ ทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะ การใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวัง ผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, 8-9)

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2532 : 642-643) ได้จำแนกทฤษฎีการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือ ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม

ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง ผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงไม้ประดับเท่านั้น

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ทฤษฎีการมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ นั่นคือการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมที่นับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตามรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

คาสติโร (Castillo อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร และสนธิ สมัครการ, 2535 : 37) ได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้ 3 ประการ คือ ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ประชาชนร่วมบริจาคหรือเข้ามามีส่วนร่วม และประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุด

เจมส์ คัดด์ ปีนทอง (2526 : 272-273) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ในแง่ของหลักการพัฒนาชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่จะนำประชาชนให้บังเกิดความศรัทธาในตัวเอง (Self reliance) มีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self confidence) ความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยที่สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การพิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง

ปรีดา ประพศิตชอบ (2530 อ้างถึงใน ไพรัตน์ ฤทธิประเสริฐ, 2540 : 16) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่การถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การค้นหาปัญหา การวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน การวางแผนร่วมกันโดยชาวบ้านเพื่อชาวบ้าน การปฏิบัติตามแผนมีการทำงานร่วมกัน และการประเมินผลร่วมกัน

ลือชัย ศรีเงินยวง และผาสุก เอนกวานิช (2526 : 12-13) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องไม่หมายความว่าเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาร่วมโครงการที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด “รูปแบบและเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วมงาน” ดังที่ผ่านมา แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และมีบทบาทอย่างเต็มที่ตั้งแต่ค้นคิดปัญหา วางแผนปฏิบัติงาน ดูแล กำกับ ตลอดจนประเมินผล ติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะต้องหมายถึงการมอบอำนาจอธิปไตยขั้นพื้นฐานคืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ

ส่วนที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีขั้นตอนอย่างไรนั้น พิจารณาได้จากความเห็นของ อักบายานี (Agbayani, 1979, อ้างถึงใน อภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, 2524 : 46) ซึ่งได้จัดลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัตถุ
8. การช่วยเหลือด้านแรงงาน
9. การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ถูกต้อง
10. การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
11. การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff 1977 : 7-26) เป็นนักวิชาการที่ศึกษาวิจัยและปฏิบัติงานโครงการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นอย่างมาก ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม โคเฮน และอัฟฮอฟ กล่าวถึงกรอบในการพิจารณาเรื่องของการมีส่วนร่วมว่า มีโครงสร้างพื้นฐานจำแนกเป็น 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร (What Participation Are We Concerned With?) หรือที่ โคเฮน และอัฟฮอฟ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประเภทหรือลักษณะของการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งสองกล่าวว่า มี 4 ประเภท ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Participation in decision making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Participation in implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Participation in benefits) ประกอบด้วยผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Participation in evaluation)

มิติที่ 2 ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม (WHOSE Participation Are We Concerned With?) ในส่วนนี้ มีคำที่ใช้ในความหมายกว้างคำหนึ่ง คือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (popular participation) ซึ่งโคเฮนและอัฟฮอฟ ได้จำแนกให้เป็นกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

1. ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น
2. ผู้นำท้องถิ่น
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. คนต่างชาติ

กลุ่มคนทั้ง 4 กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมนี้ ย่อมมีคุณลักษณะต่าง ๆ กัน ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น โคเฮนและอัฟฮอฟ เสนอว่าคุณลักษณะของบุคคลที่ควรพิจารณา คือ เพศ อายุ สถานภาพของครอบครัว การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ระยะทางของที่พักที่ที่ตั้งของโครงการความร่วมมือ สถานภาพของการถือครองที่ดิน สถานภาพของการได้รับการจ้างงาน (เช่น ทำงานเต็มเวลาหรือไม่เต็มเวลา) การแบ่งกลุ่มในสังคม ได้แก่ กลุ่มชนชาติ เผ่า เชื้อชาติ ศาสนาที่นับถือ ชั้นวรรณะ ภาษาที่ใช้ แหล่งกำเนิด และอื่นๆ

มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นอย่างไร (HOW Is Participation Occurring with in the Project?) ในมิตินี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ประเด็นด้วยกัน คือ (Cohen and Uphoff, 1977 : 86-111)

1. พื้นฐานของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับ แรงที่กระทำให้เกิดการมีส่วนร่วม มาจากเบื้องบน หรือเบื้องล่าง แรงส่งเสริมการมีส่วนร่วม มาจากที่ใด
2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับ รูปแบบขององค์กร การมีส่วนร่วม โดยตรงหรือโดยอ้อม
3. ของเขตของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร การมีส่วนร่วม โดยตรงหรือโดยอ้อม
4. ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับ การให้อำนาจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วม ปฏิสัมพันธ์ของคุณลักษณะต่าง ๆ ของสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

นอกจาก 3 มิติ ของการมีส่วนร่วมนี้แล้ว โคเฮน และอัฟฮอฟ ยังได้กล่าวถึงบริบทของการมีส่วนร่วมว่า คงไม่มีใครสามารถวัดการมีส่วนร่วมได้โดยปราศจากการพิจารณาถึงความเป็นจริงของเงื่อนไขต่างๆ ที่ห้อมล้อมการมีส่วนร่วมนั้นอยู่โดยบริบทดังกล่าวนี้ โคเฮนและอัฟฮอฟ จำแนกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

## 1. คุณลักษณะของโครงการที่กระทบต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1.1 ผลกระทบของสิ่งนำเข้าสู่โครงการ ได้แก่ ความซับซ้อนของเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการ เช่น โครงการที่ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนมากจะเป็นข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมของบางคน และทรัพยากรที่ต้องการของโครงการ เช่น โครงการเงินกู้ที่ให้โอกาสเฉพาะผู้มีที่ดินมาค้าประกันการกู้เงิน

1.2 ผลกระทบของประโยชน์จากโครงการ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่สามารถสัมผัสได้หรือผลประโยชน์ที่มีตัวตนให้สัมผัสได้ (tangibility) เช่น โครงการชลประทานที่สามารถแจกจ่ายน้ำให้กับเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์อย่างรวดเร็วจะดูเหมือนว่าเป็นสิ่งที่ประเมินได้ง่ายกว่าโครงการที่ออกแบบอย่างดีจนมั่นใจได้ว่าจะสามารถแจกจ่ายน้ำให้ได้แม้ในปีที่แห้งแล้ง ความเป็นไปได้ของผลประโยชน์ที่จะได้รับ (probability) เช่น โครงการที่แนะนำให้ปลูกพืชชนิดใหม่แต่มีความเสี่ยงสูง (ผลประโยชน์สูง) ย่อมจะประเมินได้ยากกว่าโครงการที่แนะนำให้ปลูกพืชชนิดที่มีความเสี่ยงต่ำ (ผลประโยชน์ไม่สูงนัก) ผลประโยชน์ที่ได้รับทันที (immediacy) เช่น โครงการอาหารที่ใช้วิธีการแจกอาหารเพิ่มขึ้น ย่อมจะประเมินได้ง่ายกว่าการแนะนำพืชชนิดใหม่ที่ให้คุณค่าทางอาหารมากกว่า (แต่ในปริมาณที่เท่าเดิม) การกระจายผลประโยชน์ (distribution) เช่น การให้บริการคลินิกเคลื่อนที่ซึ่งประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายย่อมประเมินได้ง่ายกว่าการให้บริการที่เป็นสากลแต่ยากที่จะเข้าใช้บริการได้

1.3 ผลกระทบการออกแบบ (design effects) ได้แก่ การเชื่อมโยงโครงการ (programmer linkages) เช่น โครงการพัฒนาชนบทแบบเบ็ดเสร็จซึ่งมีหลายโครงการผสมผสานกัน ย่อมประเมินได้ยากกว่าโครงการที่มีกิจกรรมและวัตถุประสงค์เดียว ความยืดหยุ่นของโครงการ (programmer flexibility) เช่น โครงการก่อสร้างถนนจากฟาร์มไปสู่ตลาด ที่ได้มีการเตรียมวางแผนไว้อย่างละเอียดและค่อนข้างแน่นอนตายตัวย่อมประเมินได้ง่ายกว่าโครงการที่ยืดหยุ่นและต้องคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ความต้องการเกี่ยวกับประเภทของถนน สถานที่ที่จะสร้าง รวมถึงวิธีการดำเนินการเพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในโครงการอย่างไรก็ตามโครงการที่มีความยืดหยุ่นมากก็ย่อมแสดงถึงการมีส่วนร่วมมากด้วยเช่นกัน ความสามารถในการเข้าถึงได้ในแง่บริหาร (administrative accessibility) ตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมในโครงการปรับปรุงการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวมีผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจหลายฝ่ายทั้งจากรัฐบาลกลางและท้องถิ่น การประเมินในเรื่องนี้ย่อมยากกว่าโครงการที่มีฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงน้อยกว่า หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ปริมาณการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของการบริหารโครงการ ความครอบคลุมในแง่บริหาร (Administrative coverage) ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีคณะทำงานไม่เพียงพอ ทำให้การให้บริการและการติดต่อกับผู้เข้ามามีส่วนร่วมทำได้อย่างจำกัดหรือมีการติดต่ออย่างผิวเผิน การดำเนินงานเช่นนี้ย่อมเป็นข้อขัดขวางต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

## 2. ผลกระทบของสิ่งมีแวดล้อมต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วม (Task environment)

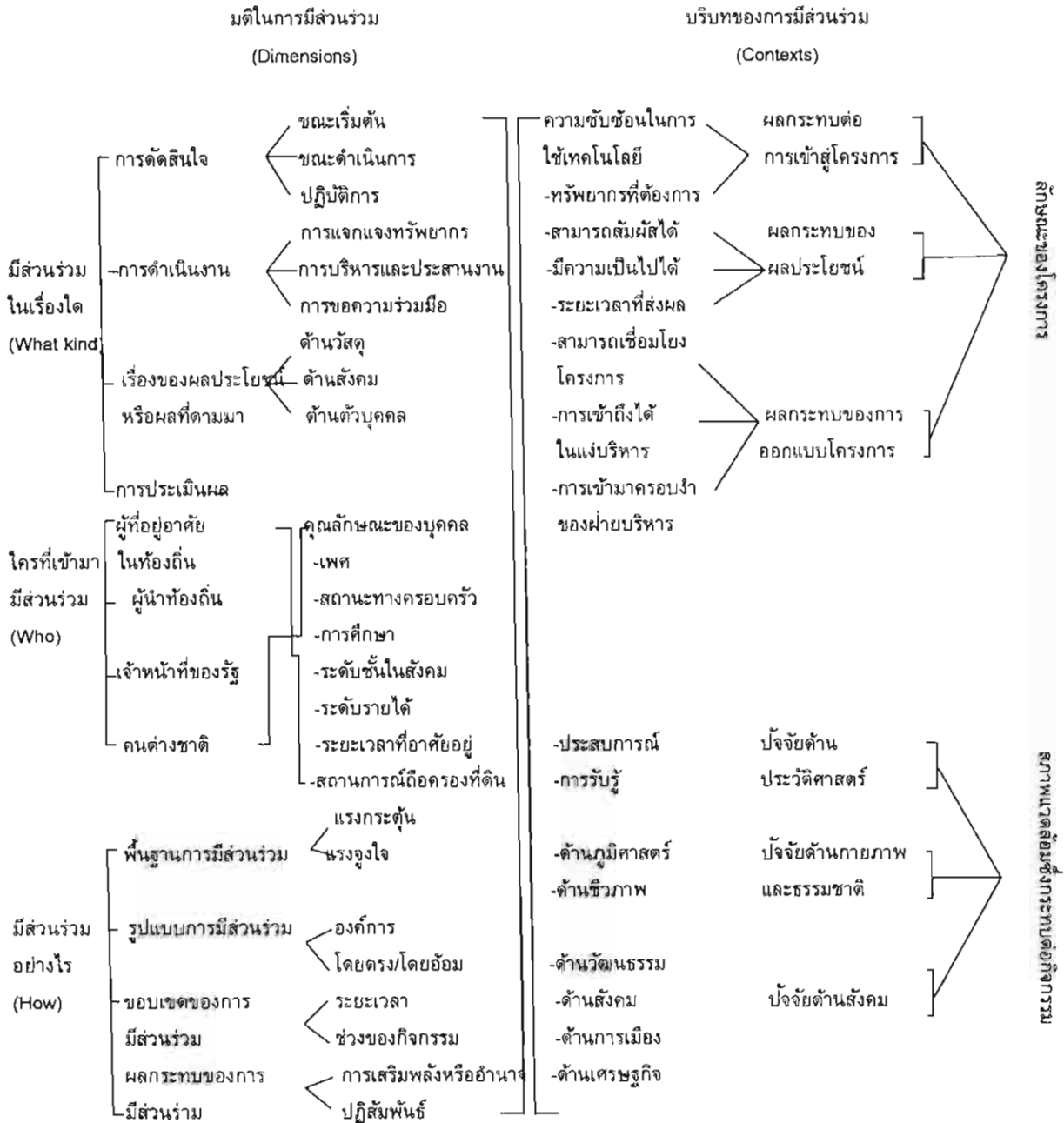
- 1.4 ปัจจัยด้านกายภาพและชีวภาพ
- 1.5 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
- 1.6 ปัจจัยด้านการเมือง
- 1.7 ปัจจัยด้านสังคม
- 1.8 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
- 1.9 ปัจจัยด้านประวัติความเป็นมา

โดยสรุปแล้วกรอบในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของ โคอเฮนและอัฟฮอฟ จากมิติ 3 มิติ คือพิจารณาว่า กิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้นทำอะไรบ้าง ใครเป็นผู้ทำ และทำด้วยวิธีการอย่างไร นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงบริบทของการมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งได้แก่ คุณลักษณะของโครงการที่ กระทบแต่การมีส่วนร่วม กับ สภาพแวดล้อมที่กระทบต่อการมีส่วนร่วมจึงนับว่า โคอเฮนและ อัฟฮอฟ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้อย่างเป็นระบบและครอบคลุมเป็นอย่างมาก

จากแนวคิดของโคเฮนและอัฟฮอฟ ข้างต้น ต่อมาทั้งสองได้พัฒนาแนวคิดดังกล่าวเป็น กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม และนำลงเผยแพร่ในวารสาร World Development เมื่อปี 1980 ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ของโคเฮนและอัฟฮอฟ



ที่มา : Cohen and Uphoff, 1980 : 219.

จรัญญา วงษ์พรหม (2536) กล่าวว่ากระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับ การริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มี วัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย นอกจากนี้ในกระบวนการพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังใน ลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนเพื่อ ร่วมกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่น

ทศพล กฤตยพิสิฐ (2537 : 13) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่ง เป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ ด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมี ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการ ดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วน ร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วม บริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อัน เกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้า ร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจ ปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุป รวบรวม

องค์การอนามัยโลก / องค์การยูนิเซฟ (WHO/UNICEF 1978 : 41-49) ได้เสนอ รูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ ต้อง ตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

4. การได้รับประโยชน์ โดยประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 61-63) ได้กล่าวว่า กระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยนักพัฒนาศึกษาและเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชน โดยใช้วิธีการสังเกตและสัมภาษณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อมูลบางส่วนอาจหาได้จากเอกสารและงานวิจัย

2. การวางแผนเพื่อแก้ปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปราย ถกเถียงแสดงความคิดเห็น นักพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน โดยคอยจัดลำดับผู้อภิปรายให้ข้อเท็จจริง และสรุปประเด็นสำคัญเป็นหลัก ส่วนชาวบ้านควรได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และนักพัฒนาต้องกระตุ้นเร่งเร้าให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด

3. การลงมือปฏิบัติตามแผนหรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมด้วยความศรัทธาและเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน

4. การประเมินผลงาน โดยชาวบ้านและนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานประเมินผล ตลอดจนดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างประเมินผล เพื่อที่จะได้แก้ไขได้ทันที

เดวิท แมทิวส์ (เขียน) จีรูวุฒิ เสนาคำ (แปล), (2541: 15-18) ได้เสนอหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดปัญหา ไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของคนอื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกในชะตากรรมร่วม และเป็นขั้นแรกของการกระตุ้นสำนึกของประชาชน และร่วมแก้ไขปัญหากำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน

2. การสร้างทางเลือกให้กับชุมชนโดยผ่านกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์ เป็นกระบวนการตัดสินใจที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับการปฏิบัติ แม้การสนทนาจะยังไม่ตกลงเห็นพ้องต้องกัน แต่เป็นการสร้างแนวกว้าง ๆ และเผยให้เห็นเป้าหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของผู้เข้าร่วม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างสำนึกความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นตัวช่วยเสริมสร้างพลังรวมหมู่ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ตัดสินใจ

3. การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกิจกรรมระดมพลังรวมหมู่ของประชาชนมีหลากหลายและเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก เกิดจากกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์ นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางทั่วไปของการดำเนินกิจกรรมเผยให้เห็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกันของผู้เข้าร่วม และเป้าหมายที่อาจร่วมกันได้ กิจกรรมสาธารณะเกิดจากเป้าหมายร่วมกันของผู้คน จึงก่อให้เกิดการรวมพลังเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กันและกัน

4. การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ คือ การเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน โดยให้ชาวบ้านตัดสินใจว่าความพยายามและกิจกรรมที่ดำเนินการได้มีประโยชน์และมีคุณค่าอย่างแท้จริงต่อชุมชนพวกเขา เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินและปรับเปลี่ยนกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม พบว่าโดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วม มีดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชนจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงานและร่วมกันค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุและจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 101) ได้กล่าวถึงแนวการพิจารณารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

รูปแบบของการมีส่วนร่วม อาทิเช่น เป็นการเข้าร่วมกิจกรรมเพราะเกรงใจใคร หรือถูกบังคับเข้ามาทำงานเพราะมีสิ่งจูงใจเฉพาะหน้า เช่น ถ้ามาช่วยขุดดินสร้างเขื่อนจะได้รับของแจก เช่น ปลาซาร์ดีนคนละกระป๋อง หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้น และอยากเข้ามาร่วมทำเพราะเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่จะก่อประโยชน์ระยะยาวให้กับตนเอง ช่วงจังหวะที่คนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมในงานที่รัฐบาลจัดขึ้น เช่น โครงการสร้างงานในชนบทที่เคย

ทำด้วยกัน สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข การตัดสินใจเลือกแนวทางการวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานในกิจกรรมพัฒนาตามแผนการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา การลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลได้ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดปี

อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 49) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปแล้วนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา การตัดสินใจ เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมพัฒนา จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของประชาชน/องค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดความต้องการที่แท้จริงในการแก้ปัญหาของชุมชนด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนชนบท ในรูปกลุ่ม/องค์กรชุมชนนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของกระบวนการกลุ่ม ซึ่งสามารถจำแนกขั้นตอนต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน วิเคราะห์ชุมชน ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนร่วมกัน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เรียนรู้สภาพของชุมชน วิถีชีวิต สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน

ขั้นตอนที่สอง เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นการวางแผนการพัฒนา หลังจากได้ข้อมูลเบื้องต้นของชุมชนแล้ว และนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาปัญหา สาเหตุของปัญหาเรียบร้อยแล้ว ก็นำมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่สาม เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการพัฒนาหรือเป็นขั้นตอนปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้ได้ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน โดยการสนับสนุนด้านเงินทุน วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน รวมทั้งการเข้าร่วมในการบริหารงาน การประสานขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่สี่ เป็นขั้นการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งขั้นตอนนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้ความสามารถในการนำเอาผลจากกิจกรรมมาใช้ให้เกิดผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เป็นการพัฒนาศักยภาพของประชาชน/องค์กรชุมชนในการพึ่งตนเองให้สูงขึ้นและควบคุมทางสังคม

ขั้นตอนที่ห้า เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดการแจกจ่ายผลประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนาในชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมเสมอภาคกัน

ขั้นตอนที่หก เป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการพัฒนาที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น สำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที และนำข้อผิดพลาดไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการต่อไป จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในงาน/กิจกรรมพัฒนาของชุมชนทุกขั้นตอนนั้นอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในรูปกระบวนการกลุ่มหรือรูปองค์กรชุมชน จะเป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถพัฒนาชุมชนให้ถึงขั้นพึ่งพาตนเองได้ นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเสริมสร้างให้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะบริหารจัดการพัฒนาชุมชนชนบทได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. แนวคิด หลักการ และทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 779) ได้ให้ความหมายของ "พัฒนา" ว่าเป็น "ทำให้เจริญ" ดังนั้น "การพัฒนา" หมายถึง ความเจริญก้าวหน้าโดยทั่ว ๆ ไป เช่น การพัฒนาชุมชน พัฒนาประเทศ คือการทำสิ่งเหล่านั้นให้ดีขึ้น เจริญขึ้นสนองความต้องการของ

ประชาชนส่วนใหญ่ให้ได้ดียิ่งขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า “การพัฒนา” เป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสภาพที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพที่น่าพอใจ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่ง

แนวความคิดเป็นสิ่งสืบเนื่องจากปรัชญาความเชื่อที่แต่ละคนยึดถือ ฉะนั้น แนวความคิดในการพัฒนาชุมชนจึงไม่เป็นแนวเดียว ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปตาม ความเข้าใจและสภาพการณ์ที่นำไปใช้ ซึ่งสรุปได้ว่า (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2533 : 14-15)

### 1. แนวความคิดทั่วไป

แนวความคิดของการพัฒนาชุมชน ถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานแก้ปัญหาความ เดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นในรูปของการบำบัดทุกข์-บำรุงสุขแก่ประชาชนนั่นเอง

สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือ การบำบัดทุกข์ ซึ่งกระทำได้ก็แต่โดยการทราบปัญหาอัน แท้จริงของประชาชนแล้วก็หาทางดับปัญหานั้น ๆ เสียก่อน แล้วก็เริ่มดำเนินการด้านบำรุงสุขโดย วิธีสอบถามความต้องการอันแท้จริงของประชาชน แล้วหาวิธีตอบสนองความต้องการนั้น กล่าว โดยย่อแล้วแนวความคิดในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนต้องเริ่มต้นด้วยการแก้ปัญหาและความ ต้องการอันแท้จริงของประชาชนจากประชาชน มิใช่ให้คนภายนอกบอกถึงปัญหาความต้องการ ของคนในชุมชน

นอกจากนี้ การพัฒนาชุมชนยังมีแนวความคิดที่จะระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ใน การบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในชุมชน ทั้งที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง จะเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการช่วยเหลือตนเองต่อไป

### 2. แนวความคิดเชิงกลยุทธ์

นอกจากความคิดกว้าง ๆ แล้ว การพัฒนาชุมชนยังมีแนวความคิดเชิงกลยุทธ์ของ การดำเนินงานใน 4 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาชุมชนนั้นเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินงาน พัฒนาชุมชนต้องกระทำอย่างต่อเนื่องครบกระบวนการและขั้นตอนจะขาดช่วงขาดตอนมิได้

2.2 การพัฒนาชุมชนเป็นกรรมวิธีหรือวิธีการ หมายถึง การดำเนินงานจะต้อง กำหนดจุดหมายปลายทางหรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน แล้วมีวิธีการกำหนดมรรควิธีที่จะให้บรรลุ จุดหมายปลายทางนั้น

2.3 การพัฒนาชุมชนเป็นโครงการ หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาชุมชน จะต้องประกอบด้วยชุดของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.4 การพัฒนาชุมชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการ หมายถึง การที่จะต้องเข้าไป กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกนึกคิด เกิดความรู้สึกทางอารมณ์ที่จะตระหนักถึงปัญหาและ ร่วมมือกันแก้ปัญหา

แต่ไม่ว่าแนวคิดการพัฒนาชุมชนจะถูกมองในลักษณะใด สิ่งสำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่คิดริเริ่มตัดสินใจปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

#### ความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

คำว่า การพัฒนาชุมชน มีที่มาจากคำว่า การศึกษามวลชน ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการศึกษาของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย นำมาใช้ครั้งแรกในรายงานเรื่อง Mass Education in African Society เมื่อ ค.ศ. 1944 แต่คำว่า การศึกษามวลชนนี้ นิยมใช้ไม่นานก็ยกเลิก เพราะคำว่า มวลชน มีความหมายไปทางการเมืองมากเกินไป และคำว่า การศึกษาทำให้เกิดความเข้าใจผิดขึ้นได้เมื่อแปลเป็นภาษาท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ที่ประชุมสัมมนาผู้เชี่ยวชาญ มหาวิทยาลัยแคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ที่กำหนดขึ้น เมื่อ ค.ศ. 1948 ซึ่งที่ประชุมสัมมนาด้วยเรื่อง African Administration จึงได้เสนอให้ใช้คำว่า การพัฒนาชุมชน แทนโดยให้ความหมายของการพัฒนาชุมชนไว้ว่า การพัฒนาชุมชนเป็นขบวนการที่มุ่งส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชน และควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนเองด้วยกัน แต่ถ้าประชาชนไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง (สุวิทย์ ยิงวรพันธ์, 2525 : 56)

การพัฒนาชุมชน ประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ พัฒนากับชุมชน ความหมายของคำว่า พัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโต ก้าวหน้า หรือหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2525 : 5) ส่วนคำว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น ซึ่งองค์ประกอบของชุมชนจะต้องมีกลุ่มคน พื้นที่ หรืออาณาเขตของพื้นที่ที่แน่นอน มีการปฏิบัติต่อกันและสมาชิกมีความสัมพันธ์กัน (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2525 : 3) ดังนั้น รวมทั้งสองคำนี้เป็นการพัฒนาชุมชน ก็จะได้ความหมายว่า การพัฒนาชุมชน คือ การเปลี่ยนแปลงชุมชนให้มีความเจริญทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม (ทวี ทิมขำ, 2528 : 13)

#### ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน

การพัฒนาชุมชนเป็นเรื่องของแนวคิดทฤษฎีโดยตรงของงานพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะ ไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน อย่างไรก็ตาม ได้ชี้ให้สังคมเห็นว่าเราจะนำเอาทฤษฎีทางสังคมวิทยา มาช่วยอธิบายการพัฒนาชุมชนได้ดังนี้ (ปราณี เกื้อทอง, 2546 : 20-21)

#### ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change Theories)

ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ คือจะพิจารณาว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดประสพผลสำเร็จในสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละลักษณะของสังคมว่าจะใช้ขบวนการใดในการพัฒนาชุมชน จะเห็นว่าการพัฒนาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม



### ทฤษฎีการควบคุมทางสังคม (Social Control Theories)

กรรมวิธีหรือกระบวนการต่าง ๆ ในการควบคุมสังคม จะแสดงออกในรูปแบบใดต่าง ๆ ที่สมาชิกสังคมใช้ป้องกันพฤติกรรมผิดสังคมหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากปกติมิให้เกิดขึ้น หรือป้องกันมิให้พฤติกรรมดังกล่าวที่เกิดขึ้นแล้วมีผลเสียหายต่อสังคมอย่างรุนแรง การควบคุมสังคมมุ่งไปในแง่ของการวิเคราะห์พฤติกรรมวัฒนธรรม ได้แก่ สถานภาพทัศนสถาน ค่านิยม การทอดทิ้งสังคม เป็นต้น

วิธีการควบคุมสังคม มีทั้งวิธีการให้รางวัลและการลงโทษ การควบคุมสังคมจะเกิดขึ้นเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่ม และความขัดแย้งนั้นเกี่ยวข้องกับองค์การทางสังคม และจะมีผลต่อการพัฒนาชุมชนด้วย ฉะนั้น องค์การทุกองค์การต้องเรียนรู้ทฤษฎีการควบคุมทางสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนา

### ทฤษฎีองค์การทางสังคม (Social Organization Theories)

องค์การทางสังคม เป็นกระบวนการและกรณีชีวิตสังคมที่ได้จัดระเบียบแล้วทั้งหมด เป็นกระบวนการ การกระทำของปัจเจกชนอย่างน้อยสองคนขึ้นไป เข้าสัมพันธ์กันด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา สังคม วัฒนธรรมและพฤติกรรมของมนุษย์ ก็เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผนอย่างสม่ำเสมอ พอที่จะเอาอย่างได้ เช่น พ่อแม่ต้องเลี้ยงดูบุตร ปกป้องคุ้มครอง และอบรมสั่งสอนลูก หรือแม้แต่การที่ประชาชนนับถือและศรัทธาพระสงฆ์ในการถือศีล เป็นต้น

ประเภทขององค์การสังคมทั่ว ๆ ไป เช่น องค์การสังคมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันแบบพฤติกรรมร่วม ชนชั้น กลุ่มชน ครอบครัว ชุมชน สมาคม สังคม สหพันธ์รัฐ เพื่อเป็นแนวคิดและเพื่อประโยชน์แก่การนำทฤษฎีไปใช้ในการปฏิบัติ จึงให้สังเกตสิ่งต่อไปนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชน คือ

1. วิธีการที่องค์การจะเจริญขึ้นหรือเสื่อมลง
2. ส่วนประกอบขององค์การสังคม
3. การดำเนินชีวิตขององค์การสังคม
4. การกำเนิดขององค์การสังคม

โดยสรุปแล้ว ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนที่กล่าวมาเป็นผลของแนวความคิด การศึกษา และทดลองแบบวิทยาศาสตร์ แต่มีเป้าหมายตรงกันประการหนึ่ง คือ การพัฒนาคน การพัฒนาชุมชนให้ดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข ความเจริญ

## 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเกี่ยวกับการนำเสนอแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย ได้มีการนำเสนอในสถาบันต่าง ๆ โดยต่อเนื่อง ดังนี้

พระสัญญา ธรรมสุณา (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการชุมชน ในการพัฒนาชุมชนย่อยภายในเขตเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลบ้านเลน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อยอยู่ในระดับสูง เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ คณะกรรมการชุมชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจในนโยบายการพัฒนาชุมชนย่อย เพราะว่าสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่ประชาชนได้ และนโยบายมีความชัดเจน เพราะว่าคณะกรรมการชุมชนที่ให้ข้อมูลสามารถอธิบายถึงเหตุผล ลักษณะการดำเนินงานและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนย่อยได้ชัดเจน ปัจจัยด้านการดำเนินงานพัฒนาชุมชนย่อย พบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ จึงสามารถดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบได้ในระดับที่มีประเด็นปัญหาที่ยังไม่สามารถเข้าไปดำเนินงานได้ เช่น กรณีแหล่งที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค สาธารณูปการไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของชุมชน เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นและอัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในชุมชน กรณีความขัดแย้งของคณะกรรมการชุมชนแย้งชิงในตำแหน่งบริหารงาน แย่งผลประโยชน์ ทำให้ขาดจิตสำนึกในการพัฒนาชุมชนย่อยของตนและไม่เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาชุมชนย่อย กรณีปัญหาอุปสรรคในการขอความร่วมมือจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในฐานะเจ้าของที่ดิน พบว่ามีปัญหาอุปสรรคในเรื่องหลักเขตพื้นที่ เรื่องค่าเช่าที่ดินที่ไม่คงตัวเพิ่มอยู่เรื่อย ๆ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน พบว่า สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมมากที่สุด ปัจจัยด้านการสนับสนุนช่วยเหลือจากภายนอกชุมชน พบว่าเทศบาลได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่คณะกรรมการชุมชนมากที่สุด โดยเป็นที่ปรึกษา กำกับ ดูแล แนะนำการดำเนินงานเท่าที่จะเป็น รองลงมาคือ องค์กรชาวบ้าน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่ม อสม. เป็นต้น ช่วยในด้านการกระจายข้อมูลข่าวสารและร่วมใจในการดำเนินกิจกรรมและสนับสนุนทุนทรัพย์ตามกำลังของตน สำหรับองค์กรเอกชนและนักพัฒนามีน้อย ส่วนใหญ่จะปรากฏในรูปแบบของสมาคม มูลนิธิ และองค์กรการกุศลเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ สนับสนุนช่วยเหลือในด้านทุนทรัพย์ อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น กระดาษ สี พู่กัน แผ่นผ้า เป็นต้น

ทานตะวัน อินทร์จันทร์ (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเมืองลำพูน 4 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมประเมินผล ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ และปัจจัยด้านการได้รับฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนย่อย มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลเมืองลำพูนที่แตกต่างกัน

สุภชัย ตรีทศ (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการวางแผน

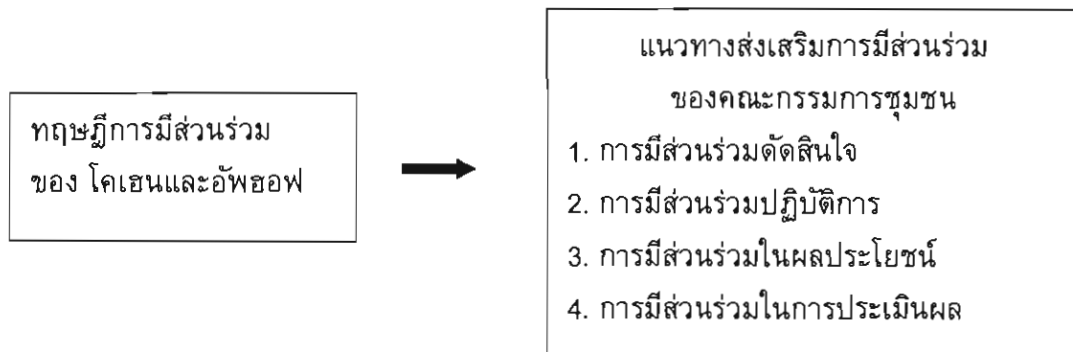
พัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี อยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ และรายได้ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ยกเว้นปัจจัยด้านอาชีพ ซึ่งจากการทดสอบความแตกต่างรายคู่ พบว่า อาชีพมีผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน ในการวางแผนพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการชุมชนมีปัญหาการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี อยู่ในระดับน้อย โดยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และรายได้ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลต่อปัญหาการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี

หัสไชย ปรีชา (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย : กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่ คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อย ด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมวางแผนดำเนินงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อยในเขตเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ตามสถานภาพส่วนบุคคล จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส และรายได้ พบว่า ในด้านการมีส่วนร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมวางแผนดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการปฏิบัติ และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน การศึกษา ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา อนุปริญญา และปริญญาตรี แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับสูงกว่าปริญญาตรีไม่แตกต่างกัน และเมื่อจำแนกตามสภาพเขตการปกครองในด้านการมีส่วนร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา คณะกรรมการชุมชนตำบลบางพูดกับคณะกรรมการชุมชนตำบลบางตลาด มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกจากนั้นไม่แตกต่างกัน ส่วนในด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล คณะกรรมการชุมชนทั้ง 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางพูด ตำบลบ้านใหม่ ตำบลบางตลาด และตำบลคลองเกลือ มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อย ไม่แตกต่างกัน แนวทางการพัฒนาศาสตร์สำหรับพัฒนาชุมชนย่อย ได้แก่ การฝึกอบรมศึกษาดูงานชุมชนย่อยอื่นจะช่วยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชน การพัฒนาชุมชนควรปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม คณะกรรมการชุมชนและเจ้าหน้าที่เทศบาลนครปากเกร็ดจะต้องร่วมกันในการตัดสินใจและเลือกแนวทางแก้ไขปัญหของชุมชนย่อย และเจ้าหน้าที่เทศบาลควรชี้แจงแนวคิดนโยบายของเทศบาล ให้คณะกรรมการชุมชนรับทราบเพื่อเป็นทิศทางในการพัฒนาชุมชนย่อยต่อไป

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พอสรุปการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อยเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้ 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ที่จะเป็นข้อพิจารณาได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

#### 5. กรอบแนวคิดทฤษฎี



ภาพ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎี

Page 12

12

12

12

12

12

12

12

12

12

12

12