

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลัก  
ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลหุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า  
จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
2. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลหุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหาร นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการ  
พัฒนา ดังนั้น จึงมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมี  
ส่วนร่วม ดังนี้

อकिन รพีพัฒน์ (2531 : 20) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า  
ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์  
สาเหตุที่มาของปัญหา การเลือกวิธีการและการวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินการตามแผน  
สุดท้ายคือการประเมินผลของประชาชนในกระบวนการพัฒนาสามารถสรุปได้ดังนี้

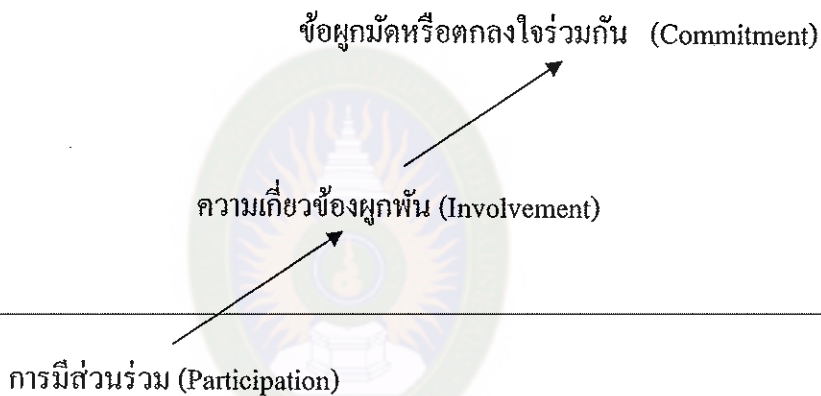
1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนตลอดจน  
ความต้องการของชุมชน
2. ร่วมพัฒนาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ที่เป็น  
ประโยชน์และสนองความต้องการมากยิ่งขึ้น
3. ร่วมวางแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม
4. ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน

7. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และการร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ตลอดไป

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 14) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง รูปแบบของการเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกันของสมาชิกในการประชุมหรือเพื่อตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน โดยแสดงถึงระดับความสำคัญให้ชัดเจนด้วยแผนภาพ ดังนี้



#### แผนภาพที่ 1 ระดับความผูกพัน

ที่มา : เอกชัย กี่สุขพันธ์. (2538 : 14)

อรพิน สพโชคชัย (2538 : 2) ได้ให้แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง สมาชิกทุกคนจะร่วมรับประโยชน์และร่วมลงทุนลงแรงในกิจกรรมขององค์กรด้วย จึงจะเป็นการมีส่วนร่วมตามความหมายที่เป็นธรรมชาติ

ธรรมรส โชติกุลธร (2540 : 220) ได้ให้แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการบริหารที่ผู้บริหารใช้ยุทธศาสตร์ระดมกำลังความคิด จิตใจ ให้เกิดพลังทางการบริหารที่เอื้อต่อรูปแบบการบริหาร
2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่องค์กรจะได้ทั้ง มือ หัวใจ และความคิด เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพตามความคาดหวังทางการบริหาร โดยได้รับการพิสูจน์จากการวิจัยตามเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว
3. การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการจัดกิจกรรมและให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันคิด ร่วมกันทำตั้งแต่ระดับกลุ่มเล็ก ๆ จนกระทั่งกิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบมากขึ้น และหลากหลาย

4. การนำการบริหารแบบมีส่วนร่วม ไปใช้ ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ  
ตัวผู้บริหาร บรรยากาศขององค์กร นิสัยและความคิดเห็นของผู้ร่วมงานในองค์กร

สมยศ นาวิการ (2540 : 80) ได้ให้แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า ทุกคนสามารถ  
ปรับปรุงงานของเขาได้ ถ้าหากเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเนื่องจากการบริหารแบบมี  
ส่วนร่วมให้ความสำคัญกับบุคคลและกลุ่มงานการบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงได้รับการยอมรับในการ  
ปฏิบัติงานของผู้บริหารในปัจจุบันนี้มากขึ้น

จรัส นวลนิ่ม (2540 : 248 - 250) ให้แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า

1. ความร่วมมือการมีส่วนร่วมในบางสิ่งบางอย่าง รวมถึงความรับผิดชอบด้วย
2. การมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ทางสังคมของบุคคลหรือกลุ่ม
3. ผลจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความต้องการและทิศทางของการ

เปลี่ยนแปลงความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอ จนการริเริ่ม โครงการปฏิบัติการและเห็นผล  
เบื้องต้นที่บุคคลต้องตระหนักคือ ปฏิบัติการหรือการกระทำในกลุ่มนั้นต้องกระทำผ่านองค์กร  
องค์กรจึงเป็นตัวนำในการบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่ง  
ได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน เช่น การรวมกลุ่ม  
เยาวชนกลุ่มต่าง ๆ
2. การมีส่วนร่วมโดยอ้อม โดยผ่านองค์กร โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน  
เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการหมู่บ้าน
3. การมีส่วนร่วมโดยเปิด โอกาสให้ผ่านองค์กรที่มีใช้ผู้แทนของประชาชน เช่น  
สถาบัน หรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเมื่อใดก็ได้

ธรรมรส โชติกุลขร (2540 : 223 - 224) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมใน  
การบริหาร หรือการบริหาร โดยเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วม โดยมีประเด็นสำคัญ 3 ประการ  
คือ การเข้ามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมช่วย และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : 23) ให้แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การเปิด  
โอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะ  
ทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อ  
ตนเองหรือชุมชน

ประพนธ์ ปิยะรัตน์ (2543 ; อ้างถึงใน พิธิษฐุ์ เศรษฐ์ญา. 2543 : 7) กล่าวว่าการบริหาร  
แบบมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของคนที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ในการ

วางแผนการดำเนินการ และการควบคุม โดยอาศัยทรัพยากรท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้วยการพึ่งพาตัวเองของท้องถิ่น

อำนาจ สิทธิแสง (2543 : 38) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการพัฒนาว่าจะต้องมีตั้งแต่การวางแผน โครงการ การเสียดุลกำลังแรงงาน วัสดุ กำลังเงิน หรือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาในกิจกรรมของชุมชนร่วมกัน เพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมนั้น ๆ จะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามจะดำเนินไปโดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

## การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

### 1. ความหมาย

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 เมื่อแนวความคิด Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของ คำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “สุประชาสนการ” บ้าง แต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมาก เพราะคำว่าธรรมาภิบาลจะมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งทางบริหารจัดการที่ดีขององค์การธุรกิจและการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 9 - 11) เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหารตรวจสอบและประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP (United Nation Development Program) หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาลว่า คือ การใช้อำนาจทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับ

โดยมีกลไก กระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการ ผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่าง โดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 25) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว ต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการ ขององค์การต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการ ก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

จากความเห็นของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1. ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ
2. ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง
3. ภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

## 2. ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ถือว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เนื่องจากมีศักยภาพในการบริการสาธารณะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในช่วงระยะเวลาที่

ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อสารมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสาเหตุของการเกิดความหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

สิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในขณะนี้คือ การปรับกลยุทธ์ ทักษะคิด วิเคราะห์ และวิธีการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่การเป็น “ ราชการยุคใหม่ ” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและให้พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกเข้ามาบริหารในท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นควรดึงพร้อมด้วยหลักต่อไปนี้

อภิบาล หมายถึง การดูแลปกป้องรักษาเป็นที่พึ่งในทุกข์สุข

บริหาร หมายถึง การดูแลราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน

เทศาภิบาล หมายถึง การปกครองท้องถิ่น

ประชาภิบาล หมายถึง การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขพี่น้องประชาชนอย่างดียิ่ง

ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงาม

สำหรับธรรมาภิบาลนั้น ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

2.1.1 การออกกฎหมายข้อบังคับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กฎ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน หรือที่ทำการ หรือที่ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ระเบียบ ข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้อง โดยไม่กีดกันแก่งั่งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

2.1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2.2 หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดมคติ มีระเบียบวินัย

2.2.1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

2.2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและมาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและความถูกต้องตามกฎหมาย

2.2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

2.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรมหรือกรอบกติกากฎการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนื่อง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่น ในกรณีเทศบาล ก็ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

2.3 หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไก และวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

2.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้

ประชาชนทราบ ได้แก่

- 1) กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 2) มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน
- 3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่รวมทั้งได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ
- 4) วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
- 5) ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ
- 6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลาานเท่าใด
- 8) ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้
- 9) เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ
- 10) ข้อมูลด้านการเงิน-การคลังซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไรเท่าใด
- 11) ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

2.3.2 สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตาม ข้อ 2.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่

- 1) การเปิดเผย ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน
- 2) การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราวหรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้านชุมชน



3) ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน  
ชุมชน

4) การใช้ระบบหอกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น  
อาจจะเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

5) การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่  
สมควรอาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์  
ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธี เพื่อให้ประชาชน  
ทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงกัน

**2.4 หลักการมีส่วนร่วม** ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร  
ท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการ  
ตัดสินใจทำอะไรอย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นและสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจใน  
การถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลวหรือมี  
พฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

2.4.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

2.4.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม  
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน  
กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างน้อย ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนา และ  
แผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนด  
แนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน  
โดยให้ประชาชน

1.1) มีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการได้  
ร่วมเสนอปัญหาความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบ  
กระบวนการประชาคม

1.2) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใด ควรทำอะไรก่อน-หลัง เป็นต้น

1.3) ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้

1.4) ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้วผู้ที่ประเมินผลได้ดีที่สุดคือประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่า โครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของเทศบาล ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3, 4 และ 5) พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545 กำหนดให้เทศบาลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม เป็นต้น

3) ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้งและอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณีเทศบาลจะกำหนดเทศบัญญัติควรที่จะได้เปิด โอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้เทศบัญญัติได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างระบบกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

**2.5 หลักความรับผิดชอบ** หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนและมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

2.5.1 การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

2.5.2 เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

2.5.3 มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอ โดยประชาชน/ประชาคมไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วน

2.5.4 นำเอาโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

2.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

2.6.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการจะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ว่าควรจะทำโครงการอะไร ก่อน-หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.6.2 ในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้าง ให้ได้ราคาที่ดีกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

2.6.3 มีการณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

2.6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และข้อ 90

2.6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

2.6.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความจำเป็นที่จะกระทำ เช่น

องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะแต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่สมควรกระทำ/จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป. แรก คือ ประชาชน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ใน เขตเทศบาล ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร หรือพนักงานส่วนเทศบาล เป็นต้น

ป. ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อชำระภาษี ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นควรจะอำนวยความสะดวกให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้อง และรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป. ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่าง เรื่อง ประสิทธิภาพได้นั้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำงานจะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป. ที่สี่ คือ ประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นราชการส่วนท้องถิ่น การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาท ทุกสตางค์ เป็นของประเทศชาติและประชาชนมิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการในการแข่งขันด้านการเสนอราคา (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล. สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2552. จาก <http://www.stabundamrong.go.th/journal/journal7/701.doc>)

สรุปได้ว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน เพื่อเป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องของบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหา

ความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละ พัฒนาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวม อันจะเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจกรรมการพัฒนาใดๆ ก็ตาม หากประชาชนไม่รู้สึกรับเป็นเจ้าของและลงมือดำเนินการด้วยตนเองแล้ว กิจกรรมนั้นมีโอกาสสำเร็จและดำรงอยู่ได้ แต่หากว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจจะทำให้สามารถมองเห็นและคาดหวังในผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน ตลอดจนประเทศชาติ อีกทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ จนเกิดความตระหนักในปัญหาของตนเองและหาทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จนเกิดการตัดสินใจเข้าร่วม ถือว่ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมให้เกิดความสอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชน นำไปสู่ความยั่งยืน พร้อมทั้งพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมได้มีผู้กล่าวไว้มากมาย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมไว้ดังนี้

เคิร์ท (Keith, 1972 : 136) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจ อารมณ์ ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องนี้เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำใบบรรลุอุดมหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย

รีเดอร์ (Reeder, 1974 : 39) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

ยูไนเต็ด เนชั่น (United Nations, 1975 : 4) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะกระบวนการพัฒนา หมายถึง การให้ประชาชนหลุดพ้นจากการเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนามาเป็นตัวนำการพัฒนา และยังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งประชาชนจะต้องนำเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา และเป็นไปอย่างกระตือรือร้นและมีพลังในทุกขั้นตอนต่อไป

1. กระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย จัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมาย
2. การจัดลำดับความสำคัญ
3. การวางแผนและปฏิบัติตามแผน

#### 4. การให้ได้ว่าซึ่งความรู้ที่จะไปสู่พลังการพัฒนา

โคเฮนและอันฮอฟ (Cohen & Unhoff. 1977 : 7 - 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมโดยทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจได้เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการด้วย เช่น ในการจัดการองค์กร การกำหนดกิจกรรม พัฒนาการตัดสินใจยังมีการเกี่ยวข้องกับประชาชน ในเรื่องผลประโยชน์ การประเมินผลในกิจกรรม การพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติการและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน โดยที่ผลประโยชน์เป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์นั้นก็มากำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจทั้งสิ้นนั่นเอง นอกจากนี้ก็จะมีผลสะท้อนกลับจากการประเมินผลและปฏิบัติกลับไปสู่การตัดสินใจเลือกปัญหาอีกด้วย

เบอร์นาร์ด (Bernard. 1985 : 142 ; อ้างถึงใน อุดม แต้มนิพนธ์. 2537: 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในสังคม หมายถึง การแสดงออกถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคมต่อการมีส่วนร่วมในสถานการณ์กลุ่ม

นอกจากนั้น สหประชาชาติ (United National. 1981 : 35) ได้รวบรวมรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็น โครงการอาสาสมัครหรือการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งนับเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาลเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Cohesived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโครงการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับการสนับสนุนจากการประชาชนในที่สุด

ไพรัตน์ เคะรินทร์ (2527 : 12) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน สังคม ชุมชน มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินเรื่องหรือหลายเรื่องร่วมกัน

จิต นิลพานิชและคณะ (2532 : 350) ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า เป็นการที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน การพัฒนา ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย แต่

ถ้าหากจะให้การพัฒนาได้รับผลสำเร็จอย่างแท้จริง ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน นับตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย

ถนัด โบชา (2541 : 7 - 10) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมมิได้หมายถึง เฉพาะว่าชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมหรือร่วมในภาวะจำยอม หากแต่หมายถึงชุมชนเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนเป็นอย่างดี จึงเป็นผู้กำหนดการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาของชุมชนเอง มีความสามารถในการแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดที่ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาได้ ปัญหาใดอยู่นอกเหนือความสามารถที่ต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ที่อยู่นอกชุมชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหานั้น การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ 3 ประการด้วยกัน

ประการที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพัฒนา การค้นหาปัญหา สภาพที่คาดหวัง วิเคราะห์หาสาเหตุแห่งปัญหา ทางเลือกแห่งการแก้ปัญหา และการตัดสินใจทางเลือกของปัญหา

ประการที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่ตัดสินใจเลือกให้เกิดการพัฒนา

ประการที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมในกิจกรรมนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการประเมินผลเพื่อนำไปสู่บทเรียนการเรียนรู้ร่วมกันและปรับปรุงพัฒนา

เพ็ญศรี เป็ถียนจำ (2542 : 84 - 88) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนในชุมชนนั้นเป็นผู้ตระหนักต่อปัญหาในชุมชนเป็นอย่างดี สามารถกำหนดปัญหาสาธารณสุข วิเคราะห์ปัญหา และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน รวมทั้งแยกแยะปัญหาที่แก้ไขได้เองและบริหารจัดการทันที ส่วนที่อยู่นอกเหนือความสามารถก็ต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกชุมชนเป็นผู้แก้ไขปัญหานั้น

นิตยา เพ็ญศิริินภา (2542 : 394) ได้อธิบายบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมตามกลวิธีสาธารณสุขมูลฐาน คือ การที่ประชาชนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน ประเมินผลงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยให้ความหมายว่า การที่ชุมชนเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนเป็นอย่างดี จึงควรกำหนดปัญหาสาธารณสุขของชุมชนนั้นเอง วิเคราะห์ปัญหา หาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชนเองและสามารถแยกแยะวิธีการแก้ไขปัญหา ที่สามารถดำเนินการได้ด้วยชุมชน และวิธีการใดที่เกินความสามารถจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกชุมชน เป็นผู้ดำเนินการภายใต้ความร่วมมือของประชาชน

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 ; อ้างถึงใน ศิริขวัญ อุทา. 2546 : 6) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่ามีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าว จะต้องมีความสอดคล้องกันกับชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

## 2. การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรของชุมชน อันก่อให้เกิดกระบวนการและ โครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถ แสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์การพัฒนา

2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนา โดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ส่วนกลาง มีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหารจัดการ มีอำนาจต่อการจัดการจัดสรร ทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เป็นการเสริมสร้างพลังในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการ พัฒนาที่เท่าเทียมกันของชายและหญิงในการดำเนินการด้วย

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ วางแผนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาชุมชน โดยชุมชนเอง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ปรับเปลี่ยนกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหลัก ซึ่งในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในครั้งนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนของการมีส่วนร่วม นั่นคือการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนได้รู้จักคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกำหนดแนวทางติดตามประเมินผลและรับผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และสามารถพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ในชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ สาธารณสุขและประชาชนในชุมชนมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสในการตัดสินใจว่าปัญหาของตนเองและชุมชนคืออะไร จะแก้ไขปัญหาได้อย่างไรและวิธีใดเหมาะสมและดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา มีการร่วมวางแผนในการแก้ไขปัญหา และร่วมปฏิบัติตามแนวคิดและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการมีส่วนร่วม



ของชุมชนให้ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของ อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ

## 2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญอย่างยิ่งในกาพัฒนาชุมชน ดังนั้นจึงได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกัน ดังนี้

พัตน์ สุจันงค์ และคนอื่น ๆ (2524 : 22) ยังได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและมีความจำเป็นมาก ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากในความสำเร็จ ของงานพัฒนาชุมชน ประชาชนควรมีส่วนร่วมตามกระบวนการพัฒนาชุมชน คือ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและร่วมปฏิบัติทุกระยะ

อุ้นดา นพคุณ (2531 : 101-110) ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือประชาชนในการพัฒนาว่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) รัฐบาล และนักพัฒนาต่างให้ความสนใจเป็นพิเศษของเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) ในกระบวนการการพัฒนาไม่ว่าเป็นการพัฒนาชุมชนชนบทหรือชุมชนแหล่งเสื่อมโทรมได้เน้นย้ำว่า งานจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่นั้นต้องอาศัยหลักการการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 24-30) ได้มองความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการบริหารว่า มีความสำคัญ ดังนี้

1. ช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็น โครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน
2. ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. การดำเนินโครงการจะราบรื่น ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น
4. โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้นและมีการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนามากขึ้น
5. ช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

เฮิร์ช (Hirsch. 1990 : 185-186) ได้อธิบายถึงประโยชน์หรือคุณค่าของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่ามี 3 ประการคือ

1. ด้านบริบท (Context) การมีส่วนร่วมเป็นการนำคนในท้องถิ่นที่รู้จักสังคมสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของชุมชน อย่างแท้จริงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผล

2. ด้านการปฏิบัติ (Practical) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนในท้องถิ่น

รู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและทำให้ประชาชนมีโอกาสใช้ความสามารถของตนในการร่วมกันทำงาน ทั้งในรูปของความคิด การตัดสินใจ และการกระทำอย่างเต็มที่ รวมทั้งมีความรู้สึกว่าคุณเองเป็นเจ้าของชุมชน และต้องการร่วมแก้ปัญหาของชุมชน มากกว่าการนำโครงการที่กำหนดทุกอย่าง จากภายนอกชุมชนมาเรียบร้อย และนำมาใช้ในชุมชน ซึ่งจะ使人ในชุมชนปฏิเสธและหลีกเลี่ยงที่จะให้ความร่วมมือ

3. ด้านจิตใจ (Moral) การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดความรู้สึกว่าคุณเองมีสิทธิในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อวิถีชีวิตของตนเอง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือได้ว่าคุณมีความสำคัญยิ่งและมีความจำเป็นอย่างมากที่จะช่วยให้ชุมชนประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนรักในถิ่นเกิดของตนเอง และวิถีชีวิตของตนเอง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและร่วมในการปฏิบัติภายในชุมชนของตนเอง

### 3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้หลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

#### 3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของ วีรูม (Vroom) และยัตตัน (Yetton)

ได้เสนอแนวทางในการที่จะกำหนดว่าเมื่อไรควรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไรในการตัดสินใจ วีรูม (Vroom) และยัตตัน (Yetton) ได้เสนอแนะว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้ควรจะขึ้นกับธรรมชาติของปัญหา และสถานการณ์ในการกำหนดรูปแบบและปริมาณของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการตัดสินใจนั้นมีทางเลือกอยู่ 5 วิธี ตั้งแต่ผู้บริหารตัดสินใจเองคนเดียว (Unilateral) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (Shared) ทางเลือกในการตัดสินใจทั้ง 5 วิธี มีดังนี้

3.1.1 ผู้บริหารใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วตัดสินใจเองตามลำพัง

3.1.2 ผู้บริหารแสวงหาข้อมูลจากที่อื่น แล้วตัดสินใจเอง

3.1.3 ผู้บริหารหารือกับผู้เกี่ยวข้องเป็นรายบุคคล แสวงหาความคิดและ

ข้อเสนอแนะแล้วตัดสินใจเอง

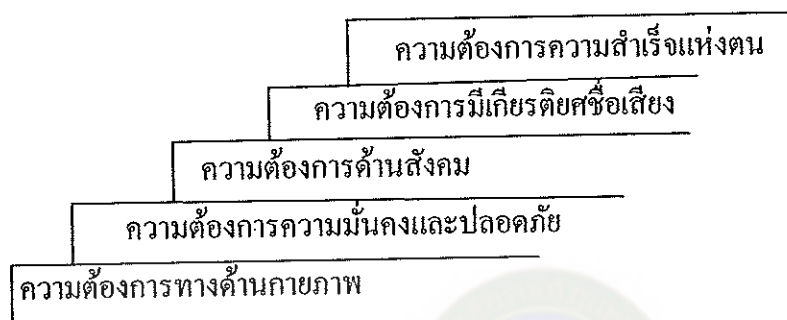
3.1.4 ผู้บริหารปรึกษากับผู้เกี่ยวข้องเป็นกลุ่ม แสวงหาความคิดเห็นร่วมกัน โดยการอภิปรายแล้วตัดสินใจ

3.1.5 ผู้บริหารร่วมคิดกับกลุ่มเกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหา แล้วให้กลุ่มตัดสินใจ

#### 3.2 ทฤษฎีความต้องการ

ไพบลูสย์ ยอดยั้ง (2536 : 33) ได้อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ตามทฤษฎีของ มาสโลว์ (Maslow) ที่เกี่ยวกับความต้องการขั้นพื้นฐาน ที่เกี่ยวกับความพึงพอใจ ความต้องการ

เหล่านั้น ได้ถูกจัดลำดับขั้นของความต้องการจากน้อยไปหามาก เมื่อความต้องการได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ได้ได้รับการบำบัดเพียงพอ ความต้องการเหล่านั้นก็ยังคงอยู่และจะเป็นแรงขับที่มีพลังผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรมไปในทางที่จะบำบัดความต้องการเหล่านั้นอยู่เสมอ ซึ่งความต้องการเหล่านี้จะเป็นแรงขับ ทำให้คนเกิดความร่วมมือในการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง มาสโลว์ ได้แบ่งความต้องการของบุคคลเป็น 5 ระดับ ตามลำดับขั้นของความต้องการ ดังนี้



แผนภาพที่ 2 ระดับขั้นของความต้องการ

ที่มา : ไพบูลย์ ยอดยิ่ง (2536 : 33)

### 3.3 ทฤษฎีบริหาร โดยมนุษยสัมพันธ์

บุญตั้ง อุ้นแก้ว. (2537 : 7) ได้ให้แนวคิดจากหลายด้าน ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ เดวิส (Davis) ได้เสนอแนะการสร้างเงื่อนไขเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1.1 จะต้องมีเวลาเพียงพอ เพื่อสร้างบรรยากาศ มีส่วนร่วมก่อนดำเนินการตามที่พึงประสงค์ การมีส่วนร่วมจะเกิดยากในสถานการณ์อันฉุกเฉิน

1.2 การมีส่วนร่วมในงาน จะต้องไม่ฝืนค่านิยมเศรษฐกิจของมวลสมาชิกผู้ร่วมงานไม่อาจใช้เวลาทั้งหมดในการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมทุกเรื่องไป

1.3 หัวข้อของการมีส่วนร่วม จะต้องสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในองค์การหรือบางหัวข้อที่มวลสมาชิกมีความสนใจร่วมกัน หรืองานที่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ

1.4 ผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ขยันหมั่นเพียร และมีความรู้ในเรื่องของการมีส่วนร่วม

### 4. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

#### 4.1 รูปแบบการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน จากการรายงานผลการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมมีจุดที่น่าสนใจแตกต่างกัน ดังนี้

กรณีศึกษา ชมดี (2524 : 25) ได้ขยายรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ใช้แรงงาน
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์

นิตินันท์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 183) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชน หรือกลุ่ม ต่าง ๆ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative organization) เช่น กรรมการของกลุ่มหรือกรรมการหมู่บ้าน
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการที่รัฐเปิดโอกาสให้ (Open participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนประชาชน (Non-representative organization) เช่น สถาบัน หรือหน่วยงานของรัฐที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกเวลา รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เป็นการกล่าวในภาพรวม ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งงานด้านพัฒนาชุมชน งานด้านการเมืองการปกครอง

ประยูร อาษานาม (2541 : 19) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ว่า การทำงานเป็นทีม มีหลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เป็นต้น โดยทั่วไปแล้ว ลักษณะการทำงานก็คล้าย ๆ กัน คือ มีผู้นำทีมงาน และสมาชิกทีมงาน ถ้าหากคนในทีมงานมีประสบการณ์การทำงานในรูปคณะกรรมการก็จะสามารถประยุกต์ไปใช้กับงานคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่น ๆ ได้

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization. 1981 : 259) ได้เสนอว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริงหรือสมบูรณ์นั้นจะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) ในส่วนนี้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือการตัดสินใจ
2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ในส่วนนี้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดการ ควบคุมการเงินและการบริการ
3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) เป็นส่วนที่ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตัวเอง และการควบคุมทางสังคม
4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ในส่วนนี้ประชาชนต้องได้รับการจ่ายแจกผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจจะผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

สหประชาชาติ (United National. 1981 : 35) ได้รวบรวมรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็นโครงการอาสาสมัครหรือการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งนับเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาลเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Cohesived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโครงการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับการสนับสนุนจากการประชาชนในที่สุด

สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงปัญหา หาวิธีการและแนวทางแก้ไข โดยร่วมกันตัดสินใจและวางแผน รวมตลอดจนถึงการปฏิบัติตามกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ และติดตามประเมินผล

#### 4.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน จากการรายงานผลการศึกษาถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมมีจุดที่น่าสนใจและประเด็นที่แตกต่างกัน ดังนี้

นิพัทเวช สืบแสง (2526 : 3-13) ได้สรุปว่า กระบวนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหา หรือกำหนดปัญหาของชุมชน
2. การมีส่วนร่วมในการแสวงหาสาเหตุของปัญหา
3. การมีส่วนร่วมในวิธีการแก้ไขปัญหา
4. การมีส่วนร่วมในการลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน
5. ประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

เจมส์ คี บีนทง (2526 : 53-68) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดจนกระบวนการพัฒนา
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา
4. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2527 : 158-159) ได้อธิบายขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและเป้าหมายสูงสุด รวมทั้งมี โอกาสที่กำหนดการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมาย
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน การดำเนิน โครงการและประเมินผล เราต้องถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนา ไปในแนวทางที่สนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน

อภินันท์ รพีพัฒน์ (2531 : 49-50) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาไว้ 5 ขั้นตอนด้วยกันคือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ผล และที่มาของปัญหา
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการและพิจารณาวางแผนแก้ปัญหา
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผน
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่

มีส่วนทำให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมาย

ประมาณ ดัชนีทิกุล (2538 : 14) ได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 6

ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมวางแผนดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหา

3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรม

4. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์

5. การมีส่วนร่วมประเมินผลงานกิจกรรม

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 143) ได้สรุปกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงานและทรัพยากรที่จะต้องใช้

3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้าน วัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านวัตถุและจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคลและสังคม

5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 ; อ้างถึงใน สมหมาย เลิศนา. 2544 : 28) กล่าวว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนาชนบทมี 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนที่หนึ่ง คือ ศึกษาชุมชนหรือที่เรียกว่า ขั้นการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่พัฒนาจากหน่วยงานของภาครัฐหรือเอกชนเข้าไปในชุมชน เพื่อศึกษาและเรียนรู้ถึงสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชน ตลอดจนถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาสำหรับใช้เป็นข้อมูลเองในการพัฒนาชนบทนั้น ๆ

2. ขั้นตอนที่สอง เป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปรายถกเถียงแสดงความคิดเห็นหรือที่เรียกว่าประชุมปรึกษาหารือเพื่อวางแผนพัฒนา

3. ขั้นตอนที่สาม เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนหรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจมาแล้วจากขั้นตอนที่สองตามสภาพที่ผ่านมา

4. ขั้นตอนที่สี่ ขั้นการประเมินผลงาน ในขั้นนี้เจ้าหน้าที่และชาวบ้านจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อยต่างๆ ในการประเมินผล ตลอดจนดูแลปัญหา ข้อขัดข้องที่อาจเกิดขึ้น ในระหว่างการประเมินผล

บัญชี แก้วส่อง (2539 : 28) ได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีของ โคเฮน (Cohen) และ อัฟฮอฟ (Uphoff) ได้จำแนกรูปแบบ หรือขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจัดทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน และประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้ โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977 : 22) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมว่ามีโครงการพื้นฐานจำแนกเป็น 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร หรือที่ โคเฮนและอัฟฮอฟ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประเภทหรือลักษณะของการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งสองกล่าวว่ามี 4 ประเภท ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

มิติที่ 2 ใครที่เข้ามามีส่วนร่วมในส่วนนี้ ซึ่ง โคเฮนและอัฟฮอฟ ได้จำแนกให้เป็นกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

1. ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น



2. ผู้นำท้องถิ่น
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. คนต่างชาติ

คุณลักษณะของบุคคลทั้ง 4 กลุ่ม ที่ควรพิจารณาคือ

1. เพศ
  2. อายุ
  3. สถานภาพของครอบครัว
  4. การศึกษา
  5. การแบ่งกลุ่มในสังคม ได้แก่ กลุ่มชนชาติ เผ่า เชื้อชาติ ศาสนาที่นับถือ  
ชั้นวรรณะ ภาษาที่ใช้ แหล่งกำเนิด และอื่น ๆ
  6. อาชีพ
  7. รายได้
  8. ระยะเวลาของที่พักกับที่ตั้งของโครงการความร่วมมือ
  9. สถานภาพของการถือครองที่ดิน
  10. สถานภาพของการได้รับจ้างงาน (เช่น ทำงานเต็มเวลาหรือไม่เต็มเวลา)
- มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นอย่างไร ในมิตินี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. พื้นฐานของการมีส่วนร่วม
  - 1.1 แรงที่กระทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมาจากเบื้องบน หรือเบื้องล่าง
  - 1.2 แรงที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมาจากที่ใด
2. รูปแบบของการมีส่วนร่วมพิจารณาเกี่ยวกับ
  - 2.1 รูปแบบขององค์กร
  - 2.2 การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม
3. ขอบเขตของการมีส่วนร่วม พิจารณาเกี่ยวกับ
  - 3.1 ระยะเวลาที่เข้ามามีส่วนร่วม
  - 3.2 ช่วงของกิจกรรม
4. ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมพิจารณาเกี่ยวกับ
  - 4.1 การให้อำนาจแก่ผู้ที่มีส่วนร่วม
  - 4.2 ปฏิสัมพันธ์ของคุณลักษณะต่าง ๆ ของสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการมี

ส่วนร่วม

นอกจาก 3 มิติ ของการมีส่วนร่วมนี้แล้ว โคอเฮน และอัทซอพฟ์ ยังได้กล่าวถึงบริบทของการมีส่วนร่วมว่า การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมนั้นต้องพิจารณาถึงความเป็นจริงของเงื่อนไขต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมนั้นอยู่นั้นก็คือบริบทของการมีส่วนร่วม ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. คุณลักษณะของ โครงการที่กระทบต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1.1 ผลกระทบต่อสิ่งของนำเข้าสู่โครงการ ได้แก่

1.1.1 ความซับซ้อนของเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการ เช่น โครงการที่ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนมากจะเป็นข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมของบางคน

1.1.2 ทรัพยากรที่ต้องการของโครงการ เช่น โครงการเงินกู้ที่ให้โอกาสเฉพาะผู้ที่มีที่ดินมาค้ำประกันการกู้เงิน

1.2 ผลกระทบที่เกิดจากโครงการ ได้แก่

1.2.1 ผลประโยชน์ที่สามารถสัมผัสได้หรือผลประโยชน์ที่มีตัวตนให้สัมผัสได้

1.2.2 ความเป็นไปได้ของผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1.2.3 ผลประโยชน์ที่จะได้รับทันที

1.2.4 การกระจายผลประโยชน์

1.3 ผลกระทบของการออกแบบ ได้แก่

1.3.1 การเชื่อมโยงโครงการ

1.3.2 ความยืดหยุ่นของโครงการ

1.3.3 ความสามารถในการเข้าถึงได้ในแง่บริการ

1.3.4 ความครอบคลุมในแง่บริการ

2. ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วม ได้แก่

2.1 ปัจจัยด้านกายภาพและชีวภาพ

2.2 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

2.3 ปัจจัยด้านการเมือง

2.4 ปัจจัยด้านสังคม

2.5 ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

2.6 ปัจจัยด้านประวัติความเป็นมา

สรุปได้ว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ กระบวนการที่ประชาชนได้รู้จักการค้นหา และลงมือปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยหลักการหาสาเหตุของปัญหา และหา

วิธีการแก้ไขปัญห โดยจะนำไปสู่การลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหของชุมชนเอง และเพื่อให้ได้ทราบผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของชุมชน

### 5. ลักษณะการมีส่วนร่วม

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาโดยทั่วไปนั้น ประชาชนอาจมาเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จะทำอะไร เข้าร่วมในการดำเนินการ โครงการ ไปปฏิบัติ สดขรพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือความร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประ โยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและประเมิน โครงการ และจากการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือ โครงการต่าง ๆ พบว่า มีนักพัฒนาและนักวิชาการที่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff. 1980 : 219 - 222 ; อ้างถึงใน พวงทอง โยธาใหญ่. 2545 : 14) แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วม 4 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ร่วมวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางหรือรูปแบบ รวมถึงกำหนดความต้องการที่ต้องใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง ร่วมดำเนินการ ร่วมลงมือกระทำกิจกรรมประสานงาน สนับสนุนอำนวยความสะดวกในการบริหารงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ หมายถึง ร่วมรับรู้ ร่วมรับประโยชน์ ร่วมภาคภูมิใจ รวมถึงการร่วมรับผิดชอบผลในด้านลบที่เกิดจากการเข้าร่วมปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ รายงานผลการปฏิบัติงาน ร่วมหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงพัฒนาการบริหาร

โดยโคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff. 1977 : 6) มองลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนและผลของการเข้าร่วมของประชาชน ดังนี้

1. พื้นฐานของการเข้าร่วม ลักษณะการเข้าร่วมของประชาชนที่มีแรงจูงใจภายในจะเป็นแรงหนุน หรือช่วยให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วมที่มาจากปัจจัยภายนอกโดยอาศัยอำนาจบารมีหรือแรงบีบบังคับ จากผู้ที่มีอำนาจความเกรงใจ หรืออิทธิพลของผู้ที่มีอำนาจในชุมชน ถึงแม้จะสามารถกระทำได้สำเร็จ แต่จะไม่มีผลผูกพันทางใจ ความยั่งยืนต่อเนื่องของกิจกรรมหรือ โครงการต่าง ๆ ก็จะลดลง

2. รูปแบบของการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมของชุมชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์การจัดตั้งของประชาชน โดยเฉพาะกิจกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชน สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรม โดยผ่านกลุ่มตัวแทน เช่น กรรมการหมู่บ้านการเข้าร่วมของประชาชนจะอยู่ในลักษณะผู้ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

3. ขอบเขตการมีส่วนร่วม เป็นช่วงเวลาของการมีส่วนร่วมใช้เวลาเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ จะใช้เวลามากน้อยแตกต่างกัน ความถี่ห่างของจำนวนครั้งที่ร่วม ความสม่ำเสมอและฤดูกาลที่เหมาะสม ช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมแต่ละครั้ง

4. ผลของการเข้ามามีส่วนร่วม ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการรวมพลังที่สร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพ เป็นตัวของตัวเองสร้างปฏิสัมพันธ์อันดี มีความสามัคคีในมวลสมาชิก

นอกจากนี้ อッフอฟ (Uphoff. 1977 : 6) ได้เสนอกรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทว่า มี 3 มิติ ในการมีส่วนร่วมและ 2 บริบท หรือสภาพแวดล้อมซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

มิติในการมีส่วนร่วม มี 3 มิติ คือ

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เช่น การสนับสนุนทรัพยากร การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้าร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพ ครอบครัว อาชีพ และรายได้

3. การมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับกับลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยเพิ่มพลังของประชาชนหรือเป็นเพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

บริบทหรือสภาพแวดล้อม มี 2 บริบท หรือ

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ความซ้ำของผลประโยชน์ที่ได้รับ) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 49-50) ได้เสนอแนวคิดลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 2 ลักษณะ

1. ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาชนบทของประชาชนต่าง ๆ ได้แก่

- 1.1 การค้นหาปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและหาสาเหตุแห่งปัญหา
- 1.2 การหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
- 1.3 การประเมินผลการพัฒนา

2. ลักษณะเงื่อนไขการเข้าร่วมกิจกรรม การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา ชนบทเพราะเงื่อนไขเหล่านี้หรือไม่

- 2.1 เกรงใจ ถูกบังคับหรือมีสิ่งจูงใจ
- 2.2 เข้าใจและยอมรับวัตถุประสงค์ของการพัฒนานั้น
- 2.3 เห็นว่ากิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและชุมชน

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 26-27 ; อ้างถึงใน กัญญารัตน์ อินตายวง. 2543 : 11) ได้ อธิบายถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการตั้งแต่เริ่มแรกจนจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและความต้องการ ร่วมคิดและหาวิธีการแก้ไขปัญหา หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ร่วมวางแผนนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ร่วมตัดสินใจหรือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ร่วมปฏิบัติตาม นโยบาย หรือแผนงานให้บรรลุตามที่กำหนดเอาไว้ และร่วมควบคุมติดตามและประเมินผล

2. การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง เป็นเพียงการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะ เข้าร่วมการปฏิบัติตามโครงการที่ได้รับการกำหนดเอาไว้แล้ว

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการดำเนิน โครงการลักษณะและรูปแบบการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ลักษณะกิจกรรม โครงการ ตลอดจนปัญหาและความต้องการของชุมชนนั้น ว่าประชาชนต้องการแก้ไขปัญหากด้วยตนเองหรือ ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในการแก้ไขปัญหา โดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในชุมชนเป็นตัวกระตุ้น ให้การ อบรม ชี้นำ แนะนำ ชักชวนให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดความคิดริเริ่มขึ้นในชุมชน และมีความ รับผิดชอบ ขยายบทบาทไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ต่อไป

## 6. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการดำเนินงานพัฒนาหรือกิจกรรมโครงการใด ๆ ก็ตามสิ่งสำคัญต่อการตัดสินใจ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายประการทั้งด้านปัจจัยตัวบุคคล องค์กร และชุมชน ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของชุมชนเพื่อให้ดำเนินงานบรรลุ วัตถุประสงค์และ เกิดการพัฒนาที่ดี เกิดผลดีต่อชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเกิดจาก ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อต่อบุคคล และ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง อำนาจบีบบังคับที่เกิดจากคนที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้เกิดการบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2527 : 188)

ปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (ปรัชญา เวสารัชช์. 2528 : 170) ได้กล่าวถึง ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย
2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ
3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน เช่น ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์ ออมทรัพย์
4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวนหรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความสามัคคี

ในประเด็นเดียวกัน อนุภาพ ธีรลาภ (2528 : 25-26) เห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพที่สูงกว่า ความต้องการเป็นกลุ่มเป็นพวก ความเชื่อในตัวผู้นำ ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน การยอมรับแบบอย่าง ความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อม การยอมรับในอำนาจรัฐ และฐานะทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ ธวัช เบญจาทิกุล (2529 : 25-26) เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามี 5 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและด้านจิตวิทยาทางสังคม นอกจากนี้ อรอนงค์ ธรรมกุล (2539 : 21) ยังได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่ 1) ด้านความผูกพันเป็นเครือญาติและความผูกพันในชุมชน 2) ด้านการมีภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคม 3) ด้านการสนับสนุนจากองค์กรภายในหมู่บ้าน ในประเด็นเดียวกันจากการศึกษาของ Creighton (วันชัย วัฒนศัพท์. 2543 : 158-161) พบว่าการที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ

4. ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
5. ค่านิยม และ
6. อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วม ปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญคือ การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไปถึงผลที่จะติดตามมาของการมีส่วนร่วมหรือการไม่ทำตามกิจกรรมที่นำเสนอ และต้องแสดงให้เห็นชัดเจนเพื่อให้ประชาชนเห็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมได้ ถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม (วันชัย วัฒนศัพท์. 2543 : 158-161)

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ World Health Organization (1981 ; อ้างถึงใน ไชยชนะ สุทธิวรชัย. 2536 : 19 -20) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้หลายประการ คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ ในการเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำ
2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ควรเปิดโอกาสให้ทุก ๆ

คนและทุก ๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีตัวแทนหรือเข้าร่วม โดยตรง ควรมีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมจะสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพเป็นจริงของตน และกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร

รีคเคอร์ (William W. Reeder. 1974 ; อ้างถึงใน ไชยชนะ สุทธิวรชัย. 2536 : 25-26) ยังกล่าวว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่าปัจจัยภายนอก คือ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจ แต่บุคคลจะแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหล่านั้นมาสู่ตัวบุคคลในรูปแบบของความเชื่อ (Beliefs) และความไม่เชื่อ (Disbeliefs) ซึ่งจะเป็เหตุผลที่จะทำให้บุคคลตัดสินใจเลือกกระทำพฤติกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน คือ

1. ปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการกระทำ ได้แก่ เป้าหมาย (Goals) ความเชื่อ (Belief orientation) ค่านิยม (Value Standards) นิสัยและขนบธรรมเนียม (Habits and Custom)
2. ปัจจัยผลักดันให้เกิดการกระทำ ได้แก่ ความคาดหวัง (Expectations) ข้อผูกพัน (Commitments) และ การบังคับ (Force)
3. ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ โอกาส (Opportunity) ความสามารถ (Ability) การสนับสนุน (Support) เป็นแรงกระตุ้นให้คนกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป

ส่วน เพอร์สัน (Person. 1993 ; อ้างถึงใน สุวรรณ มานะโรจนานนท์. 2542 : 15) ได้อธิบายว่าการกระทำของมนุษย์ (Action of Anyone) จะขึ้นอยู่กับ บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล ระบบ

สังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ และวัฒนธรรมในสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิก ซึ่งวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของบุคคล ในขณะที่ คีอเฟแมน (Kaufman, 1981 ; อ้างถึงใน จอห์น วุฒิศาสตร์วิทยา, 2526 : 25) พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดครอบครัว อาชีพ รายได้และความยาวนานในการอาศัยอยู่ในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับ อัลวิน เบอริเทรค (Alvin Bertrand, 1976 ; อ้างถึงใน วัชรภรณ์ เอี่ยมสะอาด, 2538 : 26) ที่พบว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ ลักษณะของบุคคล คือ อายุ เพศ สถานภาพทางสังคม อาชีพ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาในท้องถิ่น ค่านิยม และทัศนคติ ในประเด็นเดียวกัน John M. Cohen และ Norman T. Uphoff (John M. Cohen and Norman T. Uphoff, 1980 ; อ้างถึงใน อรอนงค์ ธรรมกุล, 2539 : 19) ได้กล่าวถึงภาวะแวดล้อมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ปัจจัยกายภาพและชีวภาพ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางวัฒนธรรม และปัจจัยด้านประวัติศาสตร์

ซิงค์ (Singh, 1977 ; อ้างถึงใน เศษ เลิศวิไลย์, 2540 : 43) สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้ว่ามีปัจจัยถึง 32 ตัว ที่มีส่วนร่วมกำหนดระดับการมีส่วนร่วมทางสังคม ได้แก่ อายุ เพศ สุขภาพ ระยะเวลาอาศัยในชุมชน ระยะห่างของการตั้งบ้านเรือน ขนาดของครอบครัว มาตรฐานทางสังคมของประชาชน ระดับการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ การครอบครองที่ดินปัจจัยทางเศรษฐกิจ เชื้อชาติและสัญชาติ พื้นเพทางครอบครัว ลำดับชั้นทางสังคม ปัจจัยส่วนบุคคล การปรับตัวทางสังคม ความสนใจ ความเฉลียวฉลาด การอบรมทางพฤติกรรม ทัศนคติข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร ความเชื่อศาสนา ค่านิยมทางสังคม ความเชื่อในตนเอง ความเชื่อ และการแสดงออกทางพฤติกรรม ความพึงพอใจ การเป็นผู้นำ และการตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรม

โรเจอร์ (Roger, 2004 ; อ้างถึงใน อัมภรณ์ ช่างเกวียน, 2540 : 33-34) กล่าวว่าปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลเป็นตัวตัดสินใจเข้าร่วมกระทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในชุมชนหรือยอมรับสิ่งใหม่ ๆ คือ การติดต่อสื่อสาร และลักษณะส่วนตัวของบุคคลนั้น ๆ

1. ปัจจัยช่องทางการสื่อสาร เป็นวิธีการที่ผู้ส่งข่าวสารไปยังผู้รับสารใน 2 ลักษณะ คือ

1.1. ช่องทางการสื่อสารมวลชน (Mass media Channel) เป็นวิธีการถ่ายทอดข่าวสารที่เกี่ยวกับการสื่อสาร เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร และหนังสือประเภทอื่น ๆ เช่น ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งมีความสำคัญในการเพิ่มความรู้ กระจายข่าวสาร สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลได้



1.2. ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Channel) เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อถ่ายทอดข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้มากกว่าสื่อประเภทอื่น ๆ

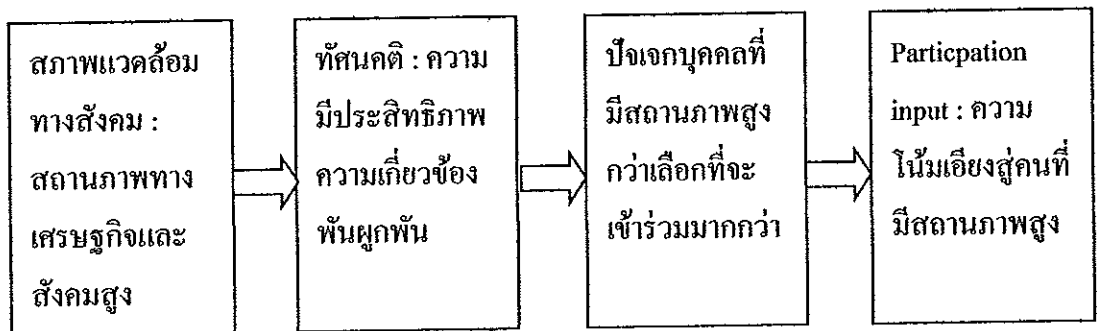
2. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนตัว (Person Characteristic) ประกอบด้วย อายุ สถานภาพทางสังคมฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ ขนาดที่ดิน และความสามารถเฉพาะอย่าง รวมถึงระดับการศึกษา

แพร์รี่, มอยส์เซอร์ และ ดาย (Parry, Moyser and Day. 1992 ; อ้างถึงใน ศิริรักษาพรวงษา. 2541 : 22-30) ได้รวบรวมแนวคิดการอธิบายการมีส่วนร่วมเป็น 4 แนว คือ

1) Instrumental participation ซึ่งเป็นการมองว่าการมีส่วนร่วมมีฐานะเป็นเครื่องมือ โดยพิจารณา 2 ทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีทางจิตวิทยาทางสังคม (Socio - psychological theory) เป็นการอธิบายว่าบุคคลจะใช้การมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนเป้าหมายของตนเองด้วยการใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดและก่อให้เกิดผลสูงสุด โดยเป้าหมายนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรืออาจเป็นความสนใจส่วนตัวในวงแคบ ดังที่ Verba และ Nie กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่พลเมืองพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลให้ปฏิบัติในทางที่พลเมืองนำเสนอ” โดยเหตุผลก็คือ การตัดสินใจเข้าร่วมของบุคคลเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางสังคม (Social Forces) ที่กระทบต่อความคิดเห็นทั่วไป เกี่ยวกับชีวิตทางการเมืองของเขา โดยเฉพาะความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการกระทำต่าง ๆ ที่เขาอาจจะกระทำ

แนวคิดจิตวิทยาสังคม มีองค์ประกอบสำคัญที่ผลักดันให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเวอร์บาและ ไนท์ Verba และ Nie เรียกว่า “Socio-economic Status Model” (สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม) ดังแสดงดังนี้ไว้ในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

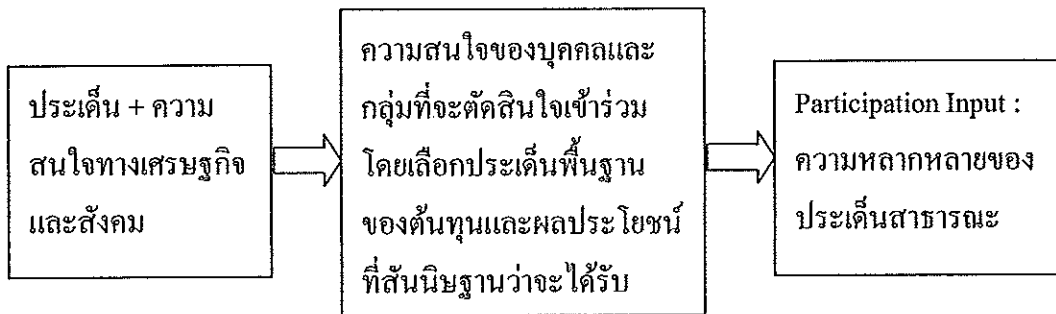
จากตัวแบบสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของ Verba และ Nie สามารถอธิบายได้ว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคล ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่พัฒนาทัศนคติแบบพลเมืองของบุคคล คือ ความมีประสิทธิภาพทางการเมือง ความเกี่ยวข้องทางการเมือง และพันธะผูกพันทางการเมืองทำให้ปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าคั้งนั้นปัจจัยนำเข้าของการมีส่วนร่วมจึงมีความ โน้มเอียงไปยังบุคคลที่มีสถานภาพสูงด้วยเหตุนี้ Verba และ Nie จึงเสนอว่า ทัศนคติแบบพลเมือง (Civic Attitude) เป็นตัวอธิบายว่าทำให้บางคนที่มีสถานภาพสูงจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดทางจิตวิทยาสังคมได้มองข้ามบริบท (Context) อาทิเช่น โครงสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้น อำนาจของบุคคลที่มีอิทธิพล และ โอกาสที่เปิดให้มีส่วนร่วม

2. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ซึ่งตามแนวคิดของ Barnes, Kaase กล่าวว่า “เหตุผลสำคัญที่ทำให้บางคนมีส่วนร่วมและบางคน ไม่มีส่วนร่วมก็คือ ผู้เข้าร่วมได้พิจารณาแล้วว่า การกระทำนั้นมีแนวโน้มว่าจะนำประโยชน์มาให้มากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป” ซึ่งแนวคิดนี้ได้เสนอว่า บุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเริ่มด้วย

2.1 การพิจารณาถึงประเด็นความต้องการและปัญหาที่เขาเผชิญอยู่ ตลอดจนความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความหลากหลายของ “ประเด็นสาธารณะ” (Publics Issue)

2.2 ความโน้มเอียงทางการเมือง (Political Orientation) ซึ่งหมายถึง ทัศนคติบางประการที่ทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลที่มีสถานภาพสูงสะท้อนให้เห็นถึงการลงทุนดั่งที่บุคคลมีในทางเศรษฐกิจและสังคม และการที่เขาต้องการรักษาหรือหาแหล่งทางการเงินที่จะนำมาใช้ได้ การจัดองค์กร และการติดต่อที่เป็นผลประโยชน์ต่อกิจกรรมของเขาในทางตรงกันข้าม หากบุคคลไม่มีทรัพยากรและอำนาจ ไม่มีความสัมพันธ์กับผู้อื่น ไม่บรรลุดมมุ่งหมายแม้จะมีความต้องการมาก หากจน ไม่มีบ้านอยู่ หรือตกงาน เขาก็อาจจะเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ไม่คุ้มค่า ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถสร้างตัวแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางเศรษฐศาสตร์ (The Economic Model of Participation) แสดงต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมคั้งนี้



#### แผนภาพที่ 4 ต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ตัวแบบดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นและความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลหรือกลุ่ม จะทำให้บุคคลหรือกลุ่มนั้น ๆ ตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองโดยเชื่อว่า ประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมจะมากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป นอกจากนี้ การที่จะอธิบายการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม คนหนึ่ง ๆ ยังต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม (Social Milieu) ที่สามารถส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของบุคคลว่าอะไรคือสิ่งที่เขาสนใจ

3. Communitarian Participation อธิบายว่า แรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเกี่ยวข้องกับชุมชนที่เขาเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นแก่นของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democratic Theory) ตามแนวคิดของราโซ ที่มองว่า บุคคลจะมีส่วนร่วมสูงในชุมชนท้องถิ่น เพราะเขาจะเข้าใจความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น และตระหนักว่าต้องร่วมมือกับบุคคลอื่น ๆ ในชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการนั้น เมื่อบุคคลรับรู้ถึงการพึ่งพาระหว่างกันเขาจะพยายามทำให้ความสัมพันธ์ร่วมกันนั้นยั่งยืน โดยความรู้สึกถึงความเป็นชุมชน (Sense of Community Identity) นี้จะมีมากในสังคมขนาดเล็ก มีความผูกพันกันแน่นแฟ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจด้วย ด้วยเหตุนี้ เหตุผลหนึ่งในการอธิบายว่าทำไมในสังคมสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมจึงมีระดับต่ำ ก็คือสังคมสมัยใหม่เป็นสังคมที่รวมอำนาจ ทำให้ความเป็นชุมชนลดลง และเป็นผลให้คนธรรมดา ๆ ไม่ถูกกระตุ้นให้เข้าร่วมในรูปแบบของชีวิตสาธารณะ ซึ่งดูเหมือนจะส่งผลกระทบโดยทางอ้อมเท่านั้น

4. Education Theory มองว่า การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ทางการศึกษาซึ่งเป็นมุมมองของการมีส่วนร่วมที่มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบต่าง ๆ ของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเข้มข้นและแบบมีส่วนร่วม (Radical Participatory Democratic Theory) โดยการศึกษาในชีวิตทางการเมือง (Political Life) จะพัฒนาความรู้สึกมีความสามารถและความรู้สึกรับผิดชอบของพลเมือง (Sense of the Competence และ Responsibility) อันเป็นกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ

5. แนวทางนี้อธิบายว่า ประชาชนอาจจะไม่ได้เข้าร่วมโดยคาดหวังถึงการบรรลุเป้าหมายโดยตรง หรือไม่ได้คำนึงถึงชุมชนของเขาเลย หากการแสดงออกถึงความรู้สึก ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้แสดงถึง ของเขาด้วย ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ เช่น การร้องเพลงชาติ การเคารพธงชาติ ส่วนที่มีความเป็นสัญลักษณ์ลดลง ก็โดยเข้าร่วมขบวนหรือร่วมชุมนุมเพื่อแสดงความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ร่วมกับบุคคลอื่น ๆ หรือความคิด ดังที่ประชาชนปรารถนาที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์สำคัญ เช่น การเรียกร้องสิทธิของพลเมือง (The Civil Right Marches) การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงถึง ความรู้สึกของความเป็นพลเมือง (Sense of Citizenship) คือในฐานะที่เป็นหน้าที่ของพลเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกันและแบ่งชุดของตัวแปรต่าง ๆ ออกเป็น 3 ปัจจัย (McCosky. 1968 : 252 ; อ้างถึงใน ศิริินภา สถาพรวงษา. 2541 : 30-33)

5.1 ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) ได้แก่ การศึกษาอาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ การเลื่อนฐานะทางสังคม และถิ่นที่อยู่อาศัยซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ บริบททางการเมือง วัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ

5.2 ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) การเข้าร่วมทางการเมืองจะดำรงอยู่ได้ ขึ้นอยู่กับว่า ได้ให้รางวัลหรือผลตอบแทนแก่ผู้เข้าร่วมอย่างไรบ้าง โดยเชื่อกันว่ามนุษย์เข้าร่วมทางการเมืองเพื่อสนองความต้องการต่าง ๆ ของเขา ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) บางอย่างมีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ความเป็นผู้นำ มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเชื่อมั่นสูง ซึ่งผู้ที่คุณลักษณะเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่ขาดคุณลักษณะดังกล่าว

5.3 ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment) เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับ สถานการณ์บ้านเมือง (Situational Factors) ระบบพรรคการเมือง (The Party System) การรณรงค์หาเสียง (The Campaign) อุดมการณ์ทางการเมือง (Issues and Ideology)

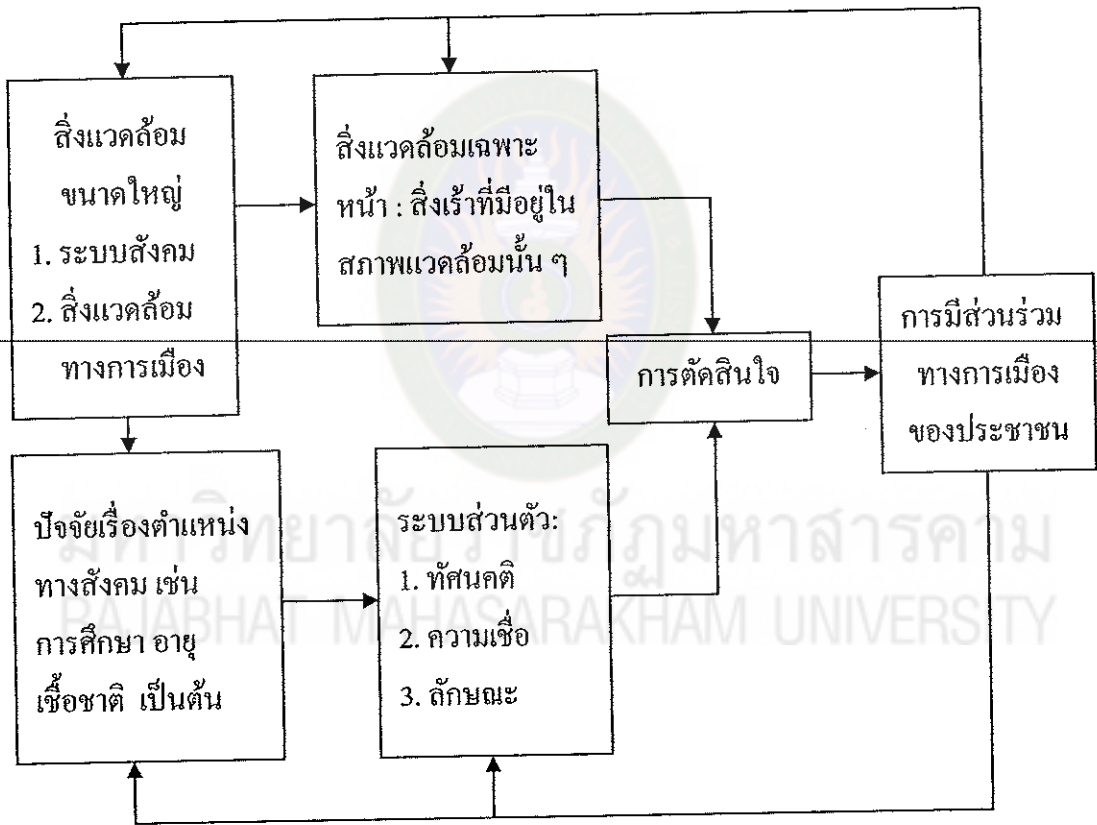
อิทธิพลของกลุ่มจะมีมากขึ้นขึ้นอยู่กับการจัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์อะไร เกี่ยวข้องกับการเมืองมากน้อยเพียงใด หากมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับมากและตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของกลุ่มแล้ว อิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อสมาชิกก็จะมีความ (Milbrath. 1965 : 18-20 ; อ้างถึงใน อรรถย ศติยรัตน์. 2532 : 40)

1. บุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีความสนใจทางการเมือง ติดตามปัญหาทางการเมืองและการ ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกกลุ่ม เนื่องจากผู้ที่



4. ตำแหน่งทางสังคม (Social Position) ได้แก่ รายได้ อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย เพศ อายุศาสนา เชื้อชาติ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง แต่จะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนตัวแปรทางด้านทัศนคติและบุคลิกภาพ ซึ่งจากการวิจัยพบว่า บุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางทางสังคม อยู่ในชนชั้นสูง การศึกษาสูง มีฐานะดี มีความตื่นตัวทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง และอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานาน จะมีแนวโน้มการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่ทำให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ตามแนวคิด Milbrath และ Goel ดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้



แผนภาพที่ 5 เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมทางการเมือง

จากที่ได้มีผู้ศึกษาถึงปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ศาสนา ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม ความผูกพันในชุมชน ประสบการณ์การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความรู้ ความเข้าใจ
2. ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ความสัมพันธ์ทางเครือญาติการติดต่อสื่อสาร

3. ปัจจัยทางโอกาส ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น นโยบายการเมืองการปกครอง การเปิดโอกาส

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยส่วนบุคคล สภาพแวดล้อม และ โอกาส เป็นต้น

### 7. ระดับการมีส่วนร่วม

อकिन รพีพัฒน์ (2531 : 49 - 50) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็น 5 ระดับ คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหา พิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาและพิจารณาแนวทางวิธีแก้ไขปัญหา
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการแก้ไขปัญหา
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมพัฒนา

ริฟคิน (Rifkin, 1976 ; อ้างถึงใน เพ็ญศรี เปลียนจำ, 2542 : 85) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ คือ

1. ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมระดับเบื้องต้น ประชาชนเป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมเท่านั้น (People Participate in the Benefits of the Programs) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ เป็นการมีส่วนร่วมแบบรับผลประโยชน์
2. ระดับที่ 2 ชุมชนมีส่วนร่วมด้านแรงงาน กำลังเงิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ ในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข (People Participate in Implementing Health Programs) ชุมชนยังไม่ได้เป็นผู้ร่วมงานอย่างแท้จริง จัดได้ว่าเป็นการร่วมมือแบบมีส่วนร่วม
3. ระดับที่ 3 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ (People Participate in Program Activities) แม้ว่าชุมชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมโครงการยังถูกกำหนดจากผู้วางแผนนโยบาย
4. ระดับที่ 4 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรม ควบคุม กำกับและประเมินผลของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด (People Participate in Monitoring and Evaluating Programs) แต่ผู้วางแผนนโยบายยังกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมโครงการ
5. ระดับที่ 5 สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง (People Participate in Planning Programs) ในระดับนี้ประชาชน

จะดำเนินการเองทั้งหมด โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน อันจะมีผลทำให้การดำเนินงานมีความยั่งยืน เป็นระดับสุดยอดของการมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับนี้ หากประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ของประชาชน ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทของโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาที่เข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 8. ปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการวิเคราะห์สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศไทย ยังจัดว่ามีปัญหาและอุปสรรคและทำให้การดำเนิน โครงการหลายประเภทเป็นไปอย่างไม่โปร่งใสอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการคือ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2546 : 42)

1. ประชาชนยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนเอง และจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม ในประเด็นนี้ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526 : 12) มองว่าเป็นเรื่องปัจเจกบุคคล แต่ละคนอาจมองการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะที่ว่ามิใช่บทบาทหน้าที่ของตน องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการให้กับประชาชน อีกประเด็นหนึ่งประชาชนอาจมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การเข้าไปมีส่วนร่วมจึงไม่อาจทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์อะไร

2. ระบบราชการเดิมไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม ซึ่งระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งระบบราชการยังไม่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการมองว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์ การเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้งานล่าช้า รุงรัง และไม่ทันการ

ที่ผ่านมามีการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองโดยทางอ้อม คือ ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนห่างเหินกิจกรรมของท้องถิ่นตน โดยกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นเรื่องของ “นักการเมืองท้องถิ่น” เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2543 : 29)

1. เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น เขาจะไม่มีความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นของตน การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือการเสียดสละเพื่อท้องถิ่นจึงไม่มี



2. การห่างเหินจากท้องถิ่นของประชาชน ทำให้ให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดตรวจสอบจากประชาชนการดำเนินงานจึงเกิดการบกพร่องขึ้นได้ง่าย จนถึงขั้นทุจริต คอร์รัปชัน แม้จะมีการตรวจสอบฝ่ายบริหารจากสภาท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

จากการศึกษาของ จันทนา สุทธิจारी (2544 : 427-429) มองว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย ยังคงมีในประเด็นดังนี้

1. การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งในประชาชนกลุ่มชั้นกลางขึ้นไปปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เป็นทางการ เนื่องจากปัญหาจากการขาดความเชื่อต่อศรัทธาต่อพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมือง อีกทั้งวิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้ขาด “สาธารณประโยชน์จิต” คือมองเห็นประโยชน์ส่วนตน มากกว่าส่วนรวม ส่วนประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่างนั้นจะขาดความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเหตุจากฐานะยากจน ขาดการศึกษา ขาดโอกาสการประกอบอาชีพ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ โดยปราศจากความตระหนัก ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง หรือเป็นการมีส่วนร่วมเพราะอิทธิพลของปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมามากมาย เช่น การทุจริต คอร์รัปชัน

3. การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีระบบ เป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงทำลายความสงบสุขของสังคมและพัฒนาการทางการเมือง

4. การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มากเกินไป เนื่องจากการใช้นโยบายที่เกิดผลกระทบกับประชาชน ทำให้เกิดภาวะกดดันคับข้องใจจนต้องลุกออกมาเรียกร้อง กดดัน เสนอญัตตีก่อนหน้ากับอำนาจรัฐ โดยการก่อม็อบ การประท้วง จนอาจเกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองโดยวิถีทางนอกระบบประชาธิปไตย

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝง เป็นการระดมสรรพกำลังทางการเมืองของประชาชนมาเป็นฐานรองรับอำนาจหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

6. วิธีคิดหรือพฤติกรรมของบุคลากรของรัฐ โดยมองเห็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมด้วยการชุมนุมประท้วง ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบายของรัฐ เป็นพฤติกรรมของการก่อกวน ก่อความไม่สงบวุ่นวายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาล

ในการศึกษาครั้งนี้ จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาบรรณาราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นหรือที่เรียกว่า “การ

บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด ซึ่งในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการและภาคประชาชนต้องดำเนินการร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

### 1. ความหมายของสิ่งแวดล้อม

เกษม จันแก้ว (2534 : 554 – 596) ได้ให้ความหมายของ คำว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง สรรพสิ่งที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นสามารถเห็น ได้ด้วยตาเปล่าและไม่สามารถเห็นได้ สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่งที่ทำให้ประโยชน์และเป็นพิษภัย โดยมีเอกลักษณ์เฉพาะ ไม่อยู่โดดเดี่ยวมีความต้องการสิ่งอื่นเสมอ อยู่กันเป็นกลุ่มระบบนิเวศ มีความเกี่ยวพันต่อกันและกันเป็นลูกโซ่มีความทนทานและ/หรือเปราะบางต่อกัน และมีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

ส่วน คำว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการจัดรูปแบบที่มีขนาดและทิศทางการใช้ แก้ไข ปรับปรุง ซ่อมแซม บำบัด ทำลาย และควบคุมทรัพยากรในระบบสิ่งแวดล้อมให้สามารถเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์อย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ความหมายว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ ชีวภาพ และสังคม ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและมนุษย์ได้ทำขึ้น

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรม นามธรรม สิ่งที่เกิดขึ้นได้ด้วยสายตาและที่ไม่สามารถเห็นด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งให้คุณและทั้งให้โทษ (เกษตร. 2547 : ไม่มีเลขหน้า)

สิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา” เป็นคำนิยามสั้น ๆ ที่ใช้ในกลุ่มนักบริหารวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เป็นคำที่ง่ายต่อการเข้าใจและชี้ให้เห็นว่า “ตัวเรา” นั้นจะเป็น มนุษย์ ป่าไม้ สัตว์ป่า ฯลฯ ก็ได้ ส่วน “รอบตัว” นั้นขอบเขตไม่แน่นอนอาจใกล้หรือไกลก็ได้

จะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างบนพื้นโลกที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น ทั้งที่มีชีวิต ไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม มีประโยชน์หรือมีโทษ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างมาก ไม่สามารถกำหนดว่ากว้างแคบเพียงใด แต่เนื่องจากมนุษย์เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องและเปลี่ยนแปลงสรรพสิ่งมากที่สุด ตัวเราในที่นี้จะเน้นไปที่มนุษย์ จึงสรุปได้ว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งในระยะใกล้และไกล อาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ได้ ทุกอย่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ มีผลกระทบต่อกันเป็นวัฏจักร มีอิทธิพลต่อการดำรงชีพของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

สิ่งแวดล้อมหรือสรรพสิ่งที่อยู่รอบตัวเรานั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามต่างมีสมบัติเฉพาะตัว 7 ประการ การที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมยั่งยืน (Sustainable environment) จำเป็นต้องเรียนรู้หรือเข้าใจสมบัติของสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ สมบัติเฉพาะตัวของสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมทุกชนิดมีเอกลักษณ์ที่เด่นชัดเฉพาะตัว (Unique) จะอยู่ที่ใดก็ตามเอกลักษณ์ดังกล่าวจะบ่งบอกอย่างชัดเจนว่าเป็น ต้นไม้ มนุษย์ น้ำ บ้าน ถนน ฯลฯ
2. สิ่งแวดล้อม ไม่อยู่โดดเดี่ยวในธรรมชาติ แต่จะมีสิ่งแวดล้อมอื่นอยู่เสมอ เช่น ต้นไม้อยู่กับดิน ปลาอยู่กับน้ำ มนุษย์กับที่อยู่อาศัย ฯลฯ
3. สิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งต้องการสิ่งแวดล้อมอื่นอยู่เสมอ เช่น ป่าต้องการดินและน้ำ ปลาต้องการน้ำ มนุษย์ต้องการที่อยู่อาศัย ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทุกชนิดต้องการสิ่งอื่นเพื่อการอยู่รอดหรือรักษาสถานภาพหรือจรรโลงชีวิตของตนเอง ทั้งนี้เพราะชีวิตอาจสูญสลายไปได้ หากขาดสิ่งแวดล้อมอื่นที่จำเป็นต่อการอยู่รอด
4. สิ่งแวดล้อมจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเรียกกลุ่มของสรรพสิ่งสิ่งแวดล้อมนี้ว่า ระบบนิเวศหรือระบบสิ่งแวดล้อม ภายในระบบนิเวศมีองค์ประกอบที่เป็นสิ่งแวดล้อมหลายชนิด แต่ละชนิดมีหน้าที่เฉพาะและทำหน้าที่ของตน มีความต้องการกันและกันจนต้องอยู่เป็นกลุ่ม เป็นรูปแบบที่ต้องอาศัยกันและกันทั้งทางตรงและทางอ้อม
5. สิ่งแวดล้อมทั้งหลายย่อมมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ต่อกันและกันเป็นลูกโซ่ ดังนั้นเมื่อทำลายสิ่งแวดล้อมหนึ่งแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นลูกโซ่เสมอ และ

เกิดขึ้นหลาย ๆ ขั้นตอน เช่น การทำลายป่าจนเสื่อมโทรม จะส่งผลให้เกิดการพังทลายของดิน ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ อ่างน้ำ/ลำธารตื้นเขิน สัตว์ป่าไม่มีที่อยู่อาศัย ฯลฯ กรณีที่เห็นได้ชัด เช่น การเกิดอุทกภัยที่อำเภอพิบูล จังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2531 และพื้นที่อื่น ๆ เกือบทุกภาคของประเทศไทยที่ส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สิน

6. สิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทจะมีความเปราะบาง แข็งแกร่งและทนทานแตกต่างกัน บางชนิดบางประเภทจะมีความคงทนได้ดี บางชนิดเปราะบาง เช่น ดินมักถูกชะล้างได้ง่าย

7. สิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามเวลาที่เปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ เช่น เมืองทุกเมืองจะค่อย ๆ เติบโต พื้นดินที่ถูกถมจะค่อย ๆ มีพืชขึ้นทดแทน แก้วที่ที่ซื้อใหม่ ๆ มีสีสันทนสวยงามทนทาน แต่เมื่อใช้งานนานเข้าจะเกิดการชำรุดเป็นต้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเกิดได้ช้าลงถ้ามีการใช้อย่างรู้ค่าและดูแลรักษา

จากคำจำกัดความข้างต้น จะเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีความเหมือนกันและความแตกต่างกันดังนี้

1. ความคล้ายกัน คือต่างก็เกิดขึ้น โดยธรรมชาติ สิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่เป็นสิ่งแวดล้อมถ้าให้ประโยชน์ต่อมนุษย์แล้วเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดจึงเป็นสิ่งแวดล้อม

2. ความแตกต่างจากคำนิยามสรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมและเป็นกลุ่มสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันว่าสำคัญมาก ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดทุกประเภทเป็นสิ่งแวดล้อม แต่สิ่งแวดล้อมบางประเภทอาจไม่ใช่ทรัพยากรก็ได้ ทรัพยากรตามธรรมชาติจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติ และมีประโยชน์ต่อมนุษย์ แต่สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเป็นอะไรก็ได้ที่เกิด โดยธรรมชาติ ที่ให้ประโยชน์หรือไม่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ก็ได้ ทรัพยากรธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งเดียวกัน เพียงแต่ถ้ามองเป็นองค์รวมคือสิ่งแวดล้อม แต่ถ้ามองแยกถึงการใช้สอยได้หรือการมีประโยชน์จะถูกเรียกว่าทรัพยากรธรรมชาติ และมีอีกคำที่มักได้ยินเสมอคือ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความหมายเหมือนทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีการรวมเอาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น มาเป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ดังนั้นทรัพยากรสิ่งแวดล้อมคือสิ่งแวดล้อมธรรมชาติรวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น อันได้แก่ บึงจัยคำรังสีพ สิ่งอำนวยความสะดวกสบาย รวมทั้งของเสียและมลพิษที่เกิดขึ้นรวมเข้าด้วยกันนั่นเอง

## 2. ประเภทของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติสามารถแบ่งตามลักษณะของการนำไปใช้ประโยชน์ได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non-exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อกำเนิดมาพร้อมกับมนุษย์ มีความจำเป็นต่อมนุษย์ บางชนิดถ้ามนุษย์ขาดไปเพียงช่วงระยะเวลาสั้นก็อาจจะทำให้ถึงแก่ชีวิตได้ บางชนิดก็ขาดได้เป็นระยะเวลานานหรือมีปริมาณมากเกินไปกว่าความต้องการที่จะนำไปใช้ประโยชน์ แต่ถ้านำมาใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาแล้ว คุณภาพของทรัพยากรธรรมชาตินั้นอาจเปลี่ยนไป ทำให้คุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะนำกลับมาใช้อีก เช่น แสงอาทิตย์ อากาศ ดิน น้ำ ซึ่งอยู่ในอุทกวัฏจักร มีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่สิ้นสุด และหากทรัพยากรเหล่านี้หมดเมื่อใด มนุษย์จะต้องตายและหมดไปจากโลกนี้ด้วย และด้วยทรัพยากรเหล่านี้ไม่มีราคาในท้องตลาด เป็นสินค้าสาธารณะ เป็นของฟรีในการที่จะจัดใช้ประโยชน์อย่างไรก็ได้ คุณค่าและคุณภาพของทรัพยากรเหล่านี้จึงลดน้อยลง เมื่อถูกใช้มากเกินไปจนเกินขีดความสามารถที่ธรรมชาติจะรองรับไว้ได้ ก็จะปรากฏเป็นปัญหาคืน

2.2 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Exhausting natural resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วสิ้นเปลืองและหมดไปในที่สุด เมื่อหมดไปแล้วไม่สามารถทดแทนได้ บางชนิดอาจคัดแปลงหรือบูรณะใหม่ หรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้บ้าง เช่น แร่ธาตุ น้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ ถ่านลิกไนต์ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญน้อยในการดำรงชีวิตอยู่ แต่มีประโยชน์ต่อมนุษย์ในแง่ความสะดวกสบาย ช่วยผ่อนแรง ช่วยให้มนุษย์มีโอกาสได้งานมากขึ้น ถ้าไม่มีทรัพยากรประเภทนี้ มนุษย์ก็ยังสามารถมีชีวิตอยู่ได้ แต่อาจจะไม่ได้รับความสะดวกสบาย การใช้ทรัพยากรประเภทนี้จึงต้องใช้อย่างประหยัดและระมัดระวัง

2.3 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนหรือรักษาให้คงอยู่ได้ (Renewable natural resources) เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา หากมีการรักษาหรือจัดการให้อยู่ในระดับที่มีความสมดุลกันตามธรรมชาติ หรือหากทำลายลงก็สามารถปรับปรุงให้คืนสภาพปกติได้ แต่ต้องใช้เวลาในระยะสั้นหรือยาวนานก็ได้ เช่น น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง พืชพรรณ ป่าไม้ ดิน สัตว์ ป่า พืชหญ้า กำลังงานของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้เกี่ยวข้องกับตัวมนุษย์ มีความสำคัญยิ่งต่อการมีชีวิตมนุษย์ เป็นทรัพยากรที่สามารถใช้เป็นปัจจัยสี่ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งในแง่ความสะดวกสบาย การจรรโลงจิตใจ ถ้าขาดทรัพยากรเหล่านี้มนุษย์อาจจะมีชีวิตอยู่ไม่ได้ หรือถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดขาดหายไปหรือไม่สมบูรณ์แล้ว ก็อาจกระทบต่อการมีชีวิตของมนุษย์ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติสามประเภทนั้น ประเภทที่ (1) และ (3) เท่านั้นที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ประเภทที่ (2) นั้นเป็นทรัพยากรที่เกินความจำเป็น นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติหากแบ่งประเภทโดยพิจารณาในด้านของการเป็นปัจจัยสำคัญโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์แล้วมี 7 ประเภท คือ ดิน (Soil resources) น้ำ (Water

resources) ป่าไม้ (Forest resources) สัตว์ป่า (Wildlife resources) แร่ธาตุ (Mineral resources) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (Recreation resources) และมนุษย์ (Human resources)

นอกจากนี้คำว่า ทรัพยากร ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึงสิ่งทั้งปวงที่เป็นทรัพย์ ซึ่งอาจหมายถึงทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น อีกประเภทหนึ่งก็ได้ ซึ่งทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นอาจมีบางส่วนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมนุษย์ได้ดัดแปลงหรือสร้างกลไก (Mechanism) ควบคุมให้แปรเปลี่ยนทั้งรูปร่างหรือพฤติกรรมได้ บางกรณีมนุษย์ใช้ธรรมชาติเป็นกลไกในการสร้างทรัพยากรเพื่อการอุปโภคบริโภคขึ้น ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นได้แก่ ทรัพยากรเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคมขนส่ง การสื่อสาร เชื้อเพลิง การชลประทานนอกจากนี้นักวิชาการสิ่งแวดล้อมได้มองว่าสิ่งแวดล้อมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาด้วยกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม จึงได้สร้างมิติทรัพยากรออกเป็นกลุ่ม 4 กลุ่ม หรือ 4 มิติ คือ กลุ่มทรัพยากรกายภาพ กลุ่มทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าคุณภาพชีวิต

สำหรับประเภทสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท ดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (Natural environment) หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกิดเองหรือมีอยู่ตามธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ ซึ่งนอกจากจะเป็นสิ่งแวดล้อมแล้วยังจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1.1 สิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมชีวภาพ (Biotic environment) เช่น พืชหรือป่าไม้ สัตว์และมนุษย์ เป็นต้น

1.2 สิ่งที่ไม่มีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมกายภาพ (A biotic environment) เช่น ดิน น้ำ อากาศ แสง เมฆ เสียง เป็นต้น

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Human-made environment) หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้น โดยการกระทำของมนุษย์ ทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ ทั้งที่มีตัวตนและไม่มีตัวตน อาจสร้างโดยการนำเอาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ด้วยการดัดแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของมนุษย์ เช่น บ้าน ถนน สะพาน โถง แก้ว วัตถุมีพิษ เสียง อารมณ์ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา การศึกษา ฯลฯ ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical environment) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นสามารถมองเห็นได้ บางครั้งเรียกว่า สิ่งแวดล้อมรูปธรรม เช่น ถนน บ้านเรือ เมือง สะพาน รถ เครื่องบิน เรือ เจตีย์ วัด สิ่งก่อสร้าง หรือสถาปัตยกรรม เป็นต้น

2.2 สิ่งแวดล้อมทางสังคม (Social environment) อาจสร้างขึ้น โดยตั้งใจและไม่ตั้งใจหรือสร้างเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกัน บางครั้งเรียกว่า สิ่งแวดล้อมนามธรรม เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ รวมไปถึง การทะเลาะวิวาท การส่งเสียงคำทอ พฤติกรรม ลักษณะท่าทางที่เป็นนักร้อง เป็นต้น

### 3. ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญในฐานะที่ให้ปัจจัยการดำรงชีวิตแก่มนุษย์ เป็นองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศ การรู้จักนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ย่อมช่วยให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแก่ประชากร สร้างความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานการใช้อย่างชาญฉลาด ประหยัด แบ่งปัน เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และต้องใช้อย่างยั่งยืน

สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญในแง่ต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ในแง่ปัจจัยสี่ ได้แก่ การที่สิ่งมีชีวิตนำมาใช้ทำเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และใช้สร้างที่อยู่อาศัย

3.2 ในแง่การสร้างบรรยากาศและให้อากาศที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ของทั้งพืช สัตว์ และจุลินทรีย์ และสิ่งมีชีวิตทุกประเภท

3.3 ในแง่ความบันเทิง ความผ่อนคลาย

3.4 ในแง่ของการสร้างความสมดุลให้ระบบนิเวศ

### 4. หลักการจัดการและสถานภาพสิ่งแวดล้อม

หลักการจัดการและสถานภาพสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้ ดังนี้

4.1 การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการสร้างกระบวนการที่มีขนาดและทิศทางการใช้ทรัพยากร ให้เพียงพอกับความต้องการของมนุษย์และมีความต่อเนื่องของการใช้ของทรัพยากรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ประกอบอย่างเหมาะสม

4.2 การประเมินสถานภาพสิ่งแวดล้อม เป็นการวิเคราะห์ชนิด ปริมาณ สัดส่วน และการกระจายของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการทำงานของแต่ละชนิดสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น และของทั้งระบบสิ่งแวดล้อม การประเมินสถานภาพนี้ช่วยให้ทราบว่าการเปลี่ยนแปลงจากภาวะปกติ หรือภาวะธรรมชาติว่าเป็นไปในทิศทางใด เพื่อนำผลการประเมินสถานภาพมาช่วยในการแก้ไขปรับปรุง ซ่อมแซมและพัฒนาให้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมให้ผลที่ยั่งยืนตลอดไป

4.3 ในปัจจุบันสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีปัญหาทางภาวะหรือสภาพแวดล้อม ได้แก่ ภาวะทางสมดุลทางธรรมชาติ (State of Nature Balance) ภาวะการณ์เตือนภัย (Warning State) ภาวะเสี่ยง (Risky State) และภาวะวิกฤติ (Critical State) เป็นอย่างมาก

## 5. หลักการปฏิบัติในการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักการปฏิบัติในการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งได้ ดังนี้

5.1 การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดรูปแบบการใช้ทรัพยากรภายในระบบ สิ่งแวดล้อมให้ได้ผลผลิตเพียงพอและยั่งยืนตลอดไป ในการจะดำเนินการได้ดังกล่าว จะต้องกำหนด ขั้นตอนให้เป็นรูปธรรม แผนงาน โครงการและกิจกรรม

5.2 ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีใดที่จะก่อให้เกิดของเสียและมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมให้ชนิด ปริมาณ สัดส่วนและการกระจายของทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปตามธรรมชาติ และสามารถช่วยให้คืนสภาพตัวเองและระบบสิ่งแวดล้อม

5.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ มิใช่เป็นเพียงมาตรการทางวิชาการ ในการปรับปรุง ซ่อมแซม แก้ไข บำบัด กำจัดและสร้างสรรค์ให้ระบบปรับตัวเองให้มีศักยภาพ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมาย แต่จะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง โดยการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ โดยการเผยแพร่จะทำให้ดำเนินการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุด

5.4 ภายหลังจากวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว การดำเนิน โครงการตามแผนการดังกล่าว จะเริ่มขึ้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ในช่วงเวลาดังแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดนี้ จำเป็นต้องทำการตรวจสอบและประเมินผลซึ่งได้วางแผนแล้ว เพื่อการตรวจสอบถึงประสิทธิภาพของแผนการจัดการ และหาข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น ถ้าตรวจสอบพบความผิดปกติจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน แก้ไข และเพิ่มเติมแผนการจัดการในส่วนที่บกพร่องให้ดีขึ้นแล้วจึงดำเนินการต่อไป และยังคงมีการสร้างระบบตรวจสอบและประเมินผลเช่นที่เคยดำเนินการมาแล้ว ถ้าพบข้อบกพร่องอีกก็จะแก้ไขและทำเช่นนี้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

จะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อมมีคุณสมบัติเฉพาะตัว การเฝ้าระวังการกระทำต่อสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะการเฝ้าระวังสามารถชี้ให้เห็นถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาได้ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมต้องมีทิศทางและขนาดที่ชัดเจน และถูกต้องตามหลักทางวิชาการ กล่าวคือ ต้องพิจารณาความเป็นไปได้ทั้งมุมกว้าง และมุมลึกทุกด้าน ผลการตอบสนองจากการดำเนินการตามหลักที่กำหนดไว้สามารถทำให้สิ่งแวดล้อมและระบบสิ่งแวดล้อมเอื้อให้เกิดผลยั่งยืนและต่อเนื่องตลอดไป

กล่าวโดยสรุป คือ การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการสร้างกระบวนการที่มีขนาด และทิศทางการใช้ทรัพยากรที่มนุษย์ต้องการใช้เพื่อการดำรงชีวิตทั้งทางตรง และทางอ้อม เพื่อสนองความต้องการดังกล่าว ให้เพียงพอและต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด การใช้ทรัพยากรที่ถูกต้องตามหลัก



วิชาการแล้ว จำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ เพราะทรัพยากรแต่ละชนิดจะมีข้อจำกัดในการใช้ ทั้งปริมาณที่ใช้และการนำเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องเป็นไปอย่างถูกต้องเช่นกัน ถ้ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น มักจะหลีกเลี่ยงการเกิดข้อเสียและมลภาวะมิได้ จึงจำเป็นต้องสร้างแผนการบำบัดและทำลาย หรือการกำจัดควบคู่กันไปด้วย จึงจะทำให้กระบวนการใช้ทรัพยากรได้ทั้งปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม

## 6. สาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย

ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและสูญเสียได้ 3 ทาง คือ

### 6.1 มนุษย์

### 6.2 สัตว์และโรคต่าง ๆ

### 6.3 ปรากฏการณ์ธรรมชาติ

ซึ่งการสูญเสียเนื่องจากมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เนื่องจากสาเหตุของการเพิ่มของประชากร ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยทั่วโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น แม้ว่าการรณรงค์เรื่องการวางแผนครอบครัวจะได้ผลดี แต่ปริมาณการเพิ่มของประชากรก็ยังอยู่ในอัตราทวีคูณ (Exponential growth) ความต้องการบริโภคทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นทุกทาง การนำทรัพยากรมาใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต / ปัจจัยการผลิต ซึ่งจะนำไปสู่ความสะดวกสบายของมนุษย์

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือนิยามไว้หลายท่าน ดังเช่น อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูปองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ประทาน คงฤทธิศึกษาธิกร (2528 : 8) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบการปกครองที่เป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยจะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความพร้อมจัดการปกครองด้วยตนเอง ได้มีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการ มีการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ร่วมกัน

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 16-19) เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย
3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
4. การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ภารกิจของรัฐบาลกลางลดน้อยลง ทำให้รัฐบาลสามารถอุทิศเวลา เพื่อการปกครองและการบริหารระดับชาติเพื่อส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 19-20) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของการบริหารการปกครองท้องถิ่น 4 ประการ คือ

1. ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
2. ท้องถิ่นมีโอกาพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. เป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง
4. เป็นการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนเองอยู่

จากความสำคัญของการบริหารการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า ท้องถิ่นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาลให้น้อยลง

## 3. วัตถุประสงค์ขององค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่

รับผิดชอบเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระ

3. เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการโดยตรงของท้องถิ่น
4. เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำการกระจายอำนาจ โดยเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิ เสรีภาพในการปกครองตนเอง

#### 4. หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จอห์น วาเรน (John Warren, 1963 : 184-187 ; อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 18-19) ระบุถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ควรมีหน้าที่

1. เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และเป็นงานที่เกี่ยวกับอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตของคนในแต่ละท้องถิ่น ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนสาธารณะ สวนหย่อม และแหล่งกำจัดมูลฝอย เป็นต้น
2. งานเกี่ยวกับการป้องกัน รักษาความปลอดภัย ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง
3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการและสังคม ได้แก่ การจัดหน่วยบริการด้านสาธารณสุข การจัดศูนย์เยาวชน สถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ ห้องสมุดสำหรับประชาชน
4. งานเกี่ยวกับพาณิชย์ของท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาภิบาลหรือโรงรับจำนำ การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานจะต้องพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ กำลังคน และคำนึงถึงความสำคัญจริง ๆ ให้ชัดเจนก่อน

#### 5. การปกครองแบบเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473 โดยได้มีการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล (กิตติประทุมแก้ว, 2529 : 9) ได้มีตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้น และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้ง

1. ลักษณะการปกครองแบบเทศบาล มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาล มี 3 ประการ คือ

1.1 จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

1.2 ความเจริญของทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

1.3 ความสำคัญทางการเมือง โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะ พัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2. การแบ่งประเภทของเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้น 3 ประเภท โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลตำบล

2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่

2.2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็น เทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป

2) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

3) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.3.1 เป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป

2.3.2 มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

2.3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีหรือคณะ เทศมนตรีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลในเขตตำบลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ คณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติ ในเขตเทศบาลนั้น ว่ากำหนดให้การบริหารเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจาก วันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไป จนกว่า

จะมีการออกเสียงประชามติของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนตามจำนวน ดังต่อไปนี้

3.1.1 เทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

3.1.2 เทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

3.1.3 เทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

3.2 คณะเทศมนตรี ในกรณีที่ผลประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลให้ใช้รูปแบบการบริหารแบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อช่วยเหลือการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวน ดังนี้

3.2.1 เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน

3.2.2 เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน

3.2.3 เทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

3.3 นายกเทศมนตรี ในกรณีที่ผลประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลให้ใช้รูปแบบการบริหารงานแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนั้น และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวน ดังนี้

3.3.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน

3.3.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน

3.3.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

#### 4. หน้าที่ของเทศบาล

4.1 เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของทางถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะทั้งการ  
กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็น

หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์คนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงรักษาการทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

4.2 เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

4.2.1 ให้มีน้ำสะอาด

4.2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

4.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

4.2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

4.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.2.6 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์คนเจ็บไข้

4.2.7 ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.2.8 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

4.2.9 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

4.2.10 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์และคนเจ็บไข้

4.2.11 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

4.2.12 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

4.2.13 ให้มีและบำรุงรักษาการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.2.14 ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น เทศบาลเมือง อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงรักษาพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการอาชีวศึกษา
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

12) เทศพาณิชย์

4.3 เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

4.3.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

4.3.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

4.3.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

4.3.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

4.3.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.3.6 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์คนเจ็บไข้

4.3.7 ให้มีและบำรุงรักษาการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.3.8 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

4.3.9 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

4.3.10 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ทำการพิทักษ์และคนเจ็บไข้

4.3.11 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

4.3.12 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

4.3.13 ให้มีและบำรุงรักษาการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.3.14 ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

4.3.15 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

4.3.16 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

เทศบาลนคร อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงรักษาโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลหูลุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลหูลุบ ประกอบด้วย 11 ส่วนที่สำคัญ ดังนี้

### 1. ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลหูลุบ เดิมมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2552 ตั้งอยู่บริเวณทางทิศใต้ของอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ ห่างจากอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ ประมาณ 3 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

- 1.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.2 ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.3 ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลเหนือ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลอุ่มเม่า อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์



## 2. เนื้อที่

เทศบาลตำบลหุบกะพง มีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 46.141 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 28.772 ไร่

## 3. สภาพภูมิประเทศ

3.1 เป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ตอนล่างเป็นที่ราบลุ่มมีแม่น้ำป่าวและอ่างเก็บน้ำห้วยโพธิ์เป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคและบริโภค ส่วนพื้นที่ตอนบนเป็นที่ราบเหมาะแก่การทำไร่ และการปศุสัตว์

3.2 สภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วย 3 ฤดูกาล คือ

3.2.1 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม ถึง เดือนพฤษภาคม อากาศร้อนจัด โดยเฉพาะช่วงเดือนเมษายน อุณหภูมิเฉลี่ย 27-35 องศาเซลเซียส

3.2.2 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึง เดือนตุลาคม มีฝนตกชุกในช่วงเดือนกรกฎาคม ถึง เดือนสิงหาคม ปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ย 1200-1400 มิลลิเมตร/ปี

3.2.3 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึง เดือนกุมภาพันธ์ อากาศหนาวในช่วงเดือนธันวาคม ถึง เดือนมกราคม อุณหภูมิโดยเฉลี่ย 20-25 องศาเซลเซียส

3.3 สภาพดิน เป็นดินร่วนปนทรายพื้นดินชั้นล่างเป็นหินลูกรังปนดินทราย

3.4 จำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลหุบกะพง มีทั้งสิ้น 16 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลหุบกะพง

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน
1	บ้านคอนเรียบ	9	บ้านคอนสวน
2	บ้านกุดอ้อ	10	บ้านหนองคอนชัย
3	บ้านโคกกลาง	11	บ้านคอนเรียบ
4	บ้านเตาไผ่	12	บ้านโนนสว่าง
5	บ้านช้างอียอ	13	บ้านคอนเจ้าปู่
6	บ้านหุบกะพง	14	บ้านสุขสวัสดิ์
7	บ้านหุบกะพง	15	บ้านไผ่ทอง
8	บ้านคอนนาแก	16	บ้านไผ่

3.5 จำนวนประชากร ในเขตเทศบาลตำบลหุบ มีทั้งสิ้น 11,235 คน ดังนี้  
(สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลหุบ ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2554)

3.5.1 เพศชาย จำนวน	5,667 คน
3.5.2 เพศหญิง จำนวน	5,568 คน
3.6 จำนวนครัวเรือน	2,250 ครัวเรือน
3.7 ความหนาแน่นเฉลี่ย	243 คน/ตารางกิโลเมตร

#### 4. สภาพทางเศรษฐกิจ

4.1 อาชีพ ประชากรในเขตเทศบาลตำบลหุบ ประกอบอาชีพ ดังนี้

4.1.1 อาชีพทำนา	จำนวน 3,430 คน
4.1.2 อาชีพทำไร่	จำนวน - คน
4.1.3 อาชีพเลี้ยงสัตว์	จำนวน 2 คน
4.1.4 อาชีพค้าขาย	จำนวน 809 คน
4.1.5 อาชีพรับจ้าง	จำนวน 2,097 คน
4.1.6 อาชีพรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	จำนวน 501 คน
4.1.7 อื่นๆ	จำนวน 4,396 คน

โดยมีรายได้เฉลี่ย 53,537.89 บาท/คน/ปี

4.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลหุบ

4.2.1 ปับบริการน้ำมัน	จำนวน 4 แห่ง
4.2.2 โรงงานอุตสาหกรรม	จำนวน - แห่ง
4.2.3 โรงสีข้าว	จำนวน 49 แห่ง
4.2.4 อุตสาหกรรมในครัวเรือน	จำนวน - แห่ง

#### 5. สภาพทางสังคม

5.1 สถาบันทางการศึกษา

5.1.1 โรงเรียนบ้านโคกกลางราษฎร์พัฒนา	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 3
5.1.2 โรงเรียนกุศอุบลสุวิทย์วิทยา	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 14
5.1.3 โรงเรียนเตาไทรราษฎร์ผดุง	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 4
5.1.4 โรงเรียนบ้านดอนสวน	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 9
5.1.5 โรงเรียนบ้านหุบอินทรราษฎร์บำรุง	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 12
5.1.6 โรงเรียนคอนเรียบอนุต	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 11

## 5.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

5.2.1 วัดป่าพุทธมงคล	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 5
5.2.2 วัดโพธิ์ชัย หลุมไถ	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 7
5.2.3 วัดสว่างอัมพวัน	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 12
5.2.4 วัดทัศนารามเตาไห-ไผ่ทอง	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 15
5.2.5 วัดคอนสนวน	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 9
5.2.6 วัดบ้านกุดอ้อ	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 2
5.2.7 วัดสว่างอารมณ์	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 8
5.2.8 วัดสว่างโลกกลาง	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 3
5.2.9 วัดโพธิ์ชัยคอนเรียบ	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 11
5.2.10 วัดเนินกุดแก้ว	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 1
5.2.11 วัดคอนประชาอุทิศ	ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 16

## 6. การสาธารณสุข

6.1 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 1 แห่ง คือ โรงพยาบาล

ส่งเสริมสุขภาพตำบลหลุม ตั้งอยู่บ้านโนนสว่าง หมู่ที่ 12 และมีเจ้าหน้าที่ จำนวน 4 คน

6.2 อาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 194 คน

6.3 อัตราการมีและการใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100

## 7. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มีสายตรวจตำบล จำนวน 1 ชุด

8. อัตรากำลังพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 82 อัตรา ดังนี้

8.1 สำนักปลัด	จำนวน 30 คน
8.1.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 9 คน
8.1.2 ลูกจ้างประจำ	จำนวน 1 คน
8.1.3 พนักงานจ้าง	จำนวน 20 คน
8.2 กองคลัง	จำนวน 10 คน
8.2.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 7 คน
8.2.2 พนักงานจ้าง	จำนวน 3 คน

8.3 กองช่าง	จำนวน 15 คน
8.3.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 8 คน
8.3.2 พนักงานจ้าง	จำนวน 7 คน
8.4 กองการศึกษา	จำนวน 18 คน
8.4.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 2 คน
8.4.2 พนักงานจ้าง	จำนวน 16 คน
8.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	จำนวน 4 คน
8.5.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 1 คน
8.5.2 ลูกจ้างประจำ	จำนวน 1 คน
8.5.3 พนักงานจ้าง	จำนวน 2 คน
8.6 กองสวัสดิการสังคม	จำนวน 5 คน
8.6.1 พนักงานเทศบาล	จำนวน 4 คน
8.6.2 พนักงานจ้าง	จำนวน 1 คน

9. งบประมาณ สถานะทางการคลังของเทศบาลหลุบ ย้อนหลัง 5 ปี

ตารางที่ 2 สถานะทางการคลังย้อนหลัง 5 ปี

ลำดับที่	ปีงบประมาณ	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	หมายเหตุ
1	2549	24,143,820.98	20,920,447.04	
2	2550	26,434,748.33	25,312,188.72	
3	2551	26,133,629.47	26,070,682.51	
4	2552	30,862,692.64	30,404,858.47	
5	2553	37,126,049.90	32,222,580.26	

(ที่มา : กองคลัง เทศบาลตำบลหลุบ ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2554)

ตารางที่ 3 รายรับจริงย้อนหลังในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว 5 ปี

ประเภทการรายรับ (จริง)	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553
1. ภาษีอากร					
1.1 ภาษีที่จัดเก็บเอง	179,050.19	155,643.39	195,807.70	213,430.53	222,253.98
1.2 ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มแบ่งให้	-	-	-	-	-
1.3 ส่วนกลางจัดสรรให้	14,809,697.49	12,436,583.49	11,100,118.17	13,108,506.32	14,678,700.25
2. เงินสะสมที่จ่ายขาด	-	-	-	-	815
3. รายได้อื่นๆ					
3.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	203,784	491,917	242,066	264,885	309,596.55
3.2 รายได้จากทรัพย์สิน	40,982.62	57,947.25	13,240.90	40,918.25	35,415.26
3.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	173,025	213,575	161,555	55,835	57,143
3.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	71,714	340,970	178,648	224,696.50	304,965
4. เงินอุดหนุน					
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	5,221,780	6,663,514	14,242,193.70	16,215,935.04	11,876,323.46
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3,443,787.68	6,074,598.20	-	738,486	9,641,652.40
รวมเงินรายรับทั้งสิ้น	24,143,820.98	26,434,748.33	26,133,629.47	30,862,692.64	37,126,049.90

## 10. การบริการขั้นพื้นฐาน

### 10.1 สถานที่ราชการในเขตเทศบาลหลุย

10.1.1 สำนักงานเทศบาลตำบลหลุย ตั้งอยู่ในเขตบ้านโนนสว่าง หมู่ที่ 12

10.1.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 1 แห่ง ตั้งอยู่เขตพื้นที่บ้าน

โนนสว่าง หมู่ที่ 12

### 10.2 การคมนาคม

การคมนาคม ในเขตตำบลหลุยอาศัยการคมนาคมทางบกเป็นเส้นทางหลัก ซึ่งมีเขตติดต่อระหว่างตำบล มีตำบลห้วยโพธิ์ ตำบลเหนือ ตำบลกาฬสินธุ์ ตำบลอุ่มเม่า และเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

### 10.3 การโทรคมนาคม

การสื่อสาร การสื่อสารของตำบลหลุย มีระบบการสื่อสารสาธารณะ จำนวน 10 แห่ง โดยได้รับความร่วมมือจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีตู้โทรศัพท์สาธารณะจำนวนประมาณ 10 ตู้ มีผู้รับส่งไปรษณีย์จำนวน 1 แห่ง รหัสไปรษณีย์ 46000 รหัสทางไกล 043 เบอร์โทรศัพท์ 820187

### 10.4 การไฟฟ้า

เทศบาลตำบลหลุย มีกระแสไฟฟ้าใช้ครบทุกหมู่บ้านแต่การให้บริการไฟฟ้าส่องสว่างบริเวณถนน และทางแยกต่าง ๆ ยังไม่ทั่วถึง จากการขยายตัวของชุมชนที่พักอาศัยและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ก่อนข้างรวดเร็วทำให้ความต้องการในการใช้กระแสไฟฟ้าสูงขึ้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอในอนาคต โดยจำนวนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ คิดเป็นร้อยละ 98

### 10.5 ประปา

ตำบลหลุยมีผู้ใช้บริการน้ำประปาจำนวน 2,250 หลังคาเรือน

### 10.6 แหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ

10.6.1 ลำน้ำและลำห้วยที่สำคัญ จำนวน 2 สาย ประกอบด้วยลำน้ำปาว และลำน้ำพาน

10.6.2 บึง หนอง อ่างเก็บน้ำและอื่น ๆ จำนวน 45 แห่ง ซึ่งแหล่งน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาตินี้ใช้เป็นแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และใช้ในด้านกรเกษตรพื้นที่แหล่งน้ำมีบริเวณพื้นที่กว้างขวางคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

### 10.7 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

10.7.1 คลองสายใหญ่ฝั่งขวา (RMC) เริ่มจากบ้านสุขสวัสดิ์ หมู่ที่ 14 ผ่านหมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 10 และหมู่ที่ 9

10.7.2 กลองสายใหญ่ฝั่งซ้าย (LMC) ซึ่งจะผ่านบ้านคอนเรียบ หมู่ที่ 1 บ้านเตาไห หมู่ที่ 4 บ้านหลุบ หมู่ที่ 6,7 บ้านคอนเจ้าปู่ หมู่ที่ 13 บ้านโนนสว่าง หมู่ที่ 12 บ้านคอนนาแก หมู่ที่ 8 บ้านคอนสนวน หมู่ที่ 9

## 11. ข้อมูลอื่น ๆ

### 11.1 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

เขตเทศบาลตำบลหลุบ อุดมไปด้วยแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรน้ำที่สำคัญพื้นที่จึงเหมาะแก่การทำการเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประสิทธิ์ งามประเสริฐศักดิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลลุง อำเภอมือง จังหวัดสตูล ผลการศึกษาพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลลุง ในภาพรวมและรายบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง 2) การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลลุง ปรากฏว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และระยะเวลาอยู่ในชุมชนโดยรวมมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่รายบุคคลมีความแตกต่างกัน 3) ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน คือ ถังรองรับขยะมูลฝอยไม่เพียงพอ ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง การแยกถังขยะแห้ง ถังขยะเปียก จัดให้มีโครงการธนาคารขยะ ถนนปลอดขยะ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง 4) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนต้องการให้เทศบาลจัดให้มีถังแยกขยะที่เพียงพอ จัดกิจกรรม จัดฝึกอบรมให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน เพื่อเพิ่มจิตสำนึกในการจัดการขยะมูลฝอยมากขึ้น

ประภาวรรณ ศรีอ่อนทอง (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลสถกบาตร อำเภอนาหว้าบุรี จังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษาพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลสถกบาตรด้านการมีส่วนร่วมมีค่าใช้จ่ายปัญหาโดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับทำน้อยครั้ง และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ในระดับทำบางครั้ง ได้แก่ ท่านจัดหาขยะมาใช้เองเมื่อขยะถังขยะเทศบาลไม่เพียงพอ 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลสถกบาตรด้านการร่วมปฏิบัติโดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับทำบ่อยครั้ง และมีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ในระดับทำทุกครั้ง ได้แก่ ท่านทิ้งขยะลงในถังที่ทางเทศบาลจัดหาให้ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลสถกบาตร ด้านการลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ย

อยู่ในระดับทำบ่อยครั้ง ที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ในระดับทำทุกครั้ง ได้แก่ ท่านแยกเศษกระดาษ เศษโลหะ ขวดแก้ว พลาสติกเก็บไว้ขายเป็นของเก่า

กฤษิศา ธรรมรัตน์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า

1. การรับรู้ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างของ อบต. มีการรับรู้ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดย อบต.จอมทอง มะขามสูง และหัวรอ เคยได้รับข่าวสารร้อยละ 86.67, 83.87 และ 72.73 ตามลำดับ

2. ประสิทธิภาพการอบรมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่าง อบต. มีประสิทธิภาพอบรมด้านสิ่งแวดล้อม โดย อบต.จอมทอง มะขามสูงและหัวรอ เคยได้รับประสิทธิภาพอบรมด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ร้อยละ 46.67, 83.87 และ 18.18 ตามลำดับ

3. ความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างของ อบต.จอมทอง มะขามสูงและหัวรอ มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 61.11, 65.59 และ 52.52 ตามลำดับ

4.ทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างของ อบต.จอมทอง มะขามสูงและหัวรอ มีทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับสูง ร้อยละ 62.22, 62.37 และ 71.72 ตามลำดับ

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า กลุ่มประชากรตัวอย่างของ อบต.จอมทอง มะขามสูงและหัวรอ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนในระดับต่ำ ร้อยละ 67.78, 82.72 และ 93.93 ตามลำดับ

6. ปัจจัยที่มีผลต่อประชากรในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพอบรมด้านสิ่งแวดล้อม

ประชากรของ อบต. ในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนในระดับต่ำ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อประชากรในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของ อบต. อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก พบว่า ประสิทธิภาพอบรมด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นิคม สนั่นเครื่อง (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูวัว จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูวัว จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก ระดับการ



มีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการสงวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามลำดับ

ผลการเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่าง เพศ การศึกษา และอาชีพ พบว่า การมีส่วนร่วมระหว่างเพศชายและเพศหญิง ไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกันมีส่วนร่วมแตกต่างกัน โดยรวมและเป็นรายด้านมีส่วนร่วมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสำคัญที่กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะ ได้แก่ ด้านการสงวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยากให้มีการใช้กฎหมายและลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัดและไม่ล่าช้าตัวป่ามาทำเป็นอาหารเพื่อรักษาสมดุลทางธรรมชาติ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรให้ประชาชนเป็นแนวร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ คุ้มครองทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรปลูกฝังให้ประชาชนรู้คุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนะนำให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม และควรมีเอกสารแผ่นพับแนะนำข้อปฏิบัติเมื่อเข้ามาในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูวัว เพื่อไม่ให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

วรรณดี มัยยะ (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราชบ้างเป็นบางครั้ง
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ร่วมในการปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ร่วมในการเลือกแนวทางและวางแผน ร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุ และร่วมกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามลำดับ

ทศพร สืบแสง (2553 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนสองเหนือ เทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม สรุปว่าด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและการติดตามและ

ประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

แสวง ชัยวรรณเสถียร (2548 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามคลองแม่ข่า เทศบาลนครเชียงใหม่ สรุปว่า ปัจจัยส่วนบุคคลมีเพศ อายุ ที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามคลองแม่ข่า

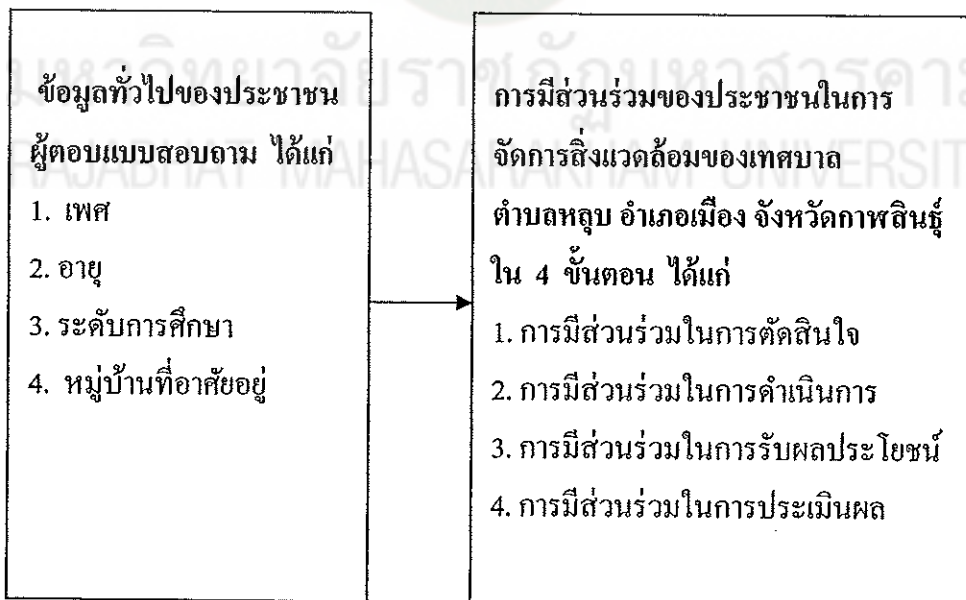
จากการรวบรวมและทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบถึงหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ ยังทำให้ทราบถึงรูปแบบและขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีลักษณะอย่างไรและเป็นไปในทิศทางใด โดยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา จะถูกใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์การศึกษาในครั้งนี้

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวน เอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาใช้กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกรรมาภิบาลเทศบาลตำบลหุบล อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภาพที่ 6 กรอบแนวคิดในการวิจัย