

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารซึ่งเป็นหลักการ ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวกับทุนทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในโครงการบริหารจัดการน้ำ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ซึ่งจะแบ่งการอธิบายออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม สาเหตุสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาค้นคว้าแนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม เนื่องจากทุนทางสังคมเป็นแนวความคิดหลักในงานวิจัยชิ้นนี้ ที่ผู้วิจัยคิดว่าเป็นปัจจัยหลักที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการการบริหารจัดการและจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร อบต.หัวดง จ.พิจิตร จนทำให้โครงการนี้ประสบผลสำเร็จ 2) แนวความคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำ เพื่อศึกษาถึงความหมาย, วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม, ระดับของการมีส่วนร่วม รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม 3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่แนวทางในการจัดทำงานวิจัยชิ้นนี้ และส่วนสุดท้าย เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วผู้วิจัยจะนำแนวความคิดที่ได้มาจัดระเบียบ และนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย และ 4) กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม

สถานการณ์โลกยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การติดต่อสื่อสารที่พัฒนาขึ้นทำให้สังคมทุกระดับสามารถเชื่อมโยงสื่อสารกันได้ทั่วโลก ความสัมพันธ์ต่างๆ มีความซับซ้อนหลากหลายมิติ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญและรับผลกระทบจากบริบทจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในบริบทของสังคมไทยนั้น ทุนทางสังคมถือเป็นทุนที่สำคัญที่เสริมสร้างวิถีชีวิตที่ดีงามของคนในสังคมและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของประเทศมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริการและกระบวนการผลิตในภาคเศรษฐกิจ การช่วยบรรเทาความรุนแรงและแก้ปัญหาในยามที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ทุนทางธรรมชาติและทุนทางเศรษฐกิจมีข้อจำกัด การบรรเทาปัญหาและฟื้นฟูคนไทยและสังคมไทยให้กลับมาดำรงสถานะเดิมได้จำเป็นต้องอาศัยทุนทางสังคมช่วยสนับสนุน วิกฤตเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2540 การที่สังคมไทยยังดำรงอยู่ได้เนื่องจากมีทุนทางสังคมอย่างมากมาเป็นตาข่ายรองรับที่มีความเชื่อมโยงหนาแน่นอยู่บนพื้นฐานเอกลักษณ์ความเป็นไทยที่มีจุดเด่นหลายประการ อาทิ การมีระบบเครือญาติและชุมชนที่เข้มแข็งบนพื้นฐานวัฒนธรรมที่เอื้อเพื่อเผื่อแผ่ มีน้ำใจไมตรี ขอบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (สุวรรณี คำมั่น, 2551, หน้า 1-2) ผู้วิจัยเห็นว่าทุนทางสังคมนั้นมีมาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ช่วยให้สังคมสามารถก้าวผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ไปได้พร้อมๆ กัน

ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะเสนอความหมาย นิยามของทุนทางสังคมของต่างประเทศและในประเทศไทย องค์ประกอบของทุนทางสังคม การวัดทุนทางสังคม กรอบแนวคิดและกระบวนการทุนทางสังคมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการหากรอบแนวคิดในการวิจัย การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อศึกษาว่าทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบริหารจัดการและจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดงอำเภอเมือง จังหวัดพิจิตรหรือไม่ อย่างไร

1. ความหมายของทุนทางสังคม

คำว่า “ทุนทางสังคม” อาจเป็นคำที่นักวิชาการและผู้สนใจหลายท่านนั้นพยายามอธิบายและให้ความหมายไว้ แต่เนื่องจากทุนทางสังคมนั้นเป็นสิ่งที่เป็นามธรรม ที่ไม่อาจนับได้ว่ามีมูลค่าเท่าใด แต่มีความรู้สึกว่ามีอยู่ในสังคม และมีอยู่ในทุกสังคมแต่มีมากน้อยต่างกัน (ชาตรี เจริญศิริ, 2543 อ้างอิงใน วรฤดี โรมรัตนพันธ์, 2548, หน้า 29)

ตาราง 1 แสดงความหมายทุนทางสังคมของนักวิชาการหรือองค์กรในต่างประเทศ

นักวิชาการ	ความหมายของทุนทางสังคม	อ้างอิง
อัลเบิร์ต โอ. เอิร์ชแมน (Albert O. Hirschman)	ทุนทางสังคมเป็นเสมือนทรัพยากรทางศีลธรรม (Moral Resource) ที่ใช้ไม่มีวันหมด ทรัพยากรประเภทนี้จะไม่มีประโยชน์อะไรเลย ถ้าไม่ถูกนำมาใช้ ซึ่งต่างไปจากทุนทางกายภาพ (Physical Capital) และทุนอื่น ๆ ที่ทั่วไปที่เคยมีมา (Conventional Capital) โดยทุนทางสังคมจะถือว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยภาคเอกชน และเกิดจากกิจกรรมทางสังคม อันประกอบไปด้วยความผูกพันกัน จารีตประเพณี และความไว้วางใจกัน (Ties, Norms, and Trust) ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน (Social Setting)	อ้างอิงใน วรฤดี โรมรัตนพันธ์, 2548 หน้า15
โรเบิร์ต ดี. พัทนัม (Robert D. Putnam)	ลักษณะเฉพาะทางองค์กรของสังคมอื่น ได้แก่ เครือข่ายของชุมชน (Networks of civil engagement) บรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน (Norms of reciprocity) และความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเชื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ จนทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคมโดยการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือในการดำเนินงานในแก่กันและกัน โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์กันทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกัน' นอกจากนี้ Putnam (2001) ยังอธิบายเพิ่มเติมว่าทุนทางสังคมที่กล่าวถึงนี้จะเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ของบุคคล, กลุ่ม หรือองค์กร ทั้งในเชิงที่เป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ²	¹ 1993, p.167 ² As cited in Lindstorm, 2004, p.1528
เจมส์ เอส. โคลแมน (James S. Coleman)	ชุดของความสัมพันธ์ (Set of Relationships) ระหว่างคน เป็นความสัมพันธ์ที่มีผลมาจากความตั้งใจบนพื้นฐานของความคาดหวังในสิ่งที่ต้องให้ร่วมกัน (Common) เป็นชุดของการมีค่านิยมร่วมกัน (Set of shared values) และการมีสำนึกของความไว้วางใจ (Sense of trust) ระหว่างกัน เป็นโครงสร้างทางสังคมที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลในองค์กร และทางตรงกันข้ามในที่ที่มีทุนทางสังคมอ่อนแอ ก็จะมีปรากฏการณ์ของความขัดแย้งกันในค่านิยมและการขาดซึ่งความไว้วางใจระหว่างกัน (Conflicting values and Lack of trust)	1999, pp. 17-41

จากตาราง 1 แนวคิดของ Albert O. Hirschman (1984 อ้างอิงใน วรวิทย์ โธมัสพันธ์, 2548, หน้า 15) นักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้อธิบายลักษณะของทุนทางสังคมไว้อย่างน่าสนใจโดยเปรียบเทียบทุนทางสังคมว่าเป็นเสมือนทรัพยากรทางศีลธรรม (Moral Resource) ที่ใช้ไม่มีวันหมดอย่างไรก็ตาม ทรัพยากรประเภทนี้จะไม่มีประโยชน์อะไรเลย ถ้าไม่ถูกนำมาใช้ซึ่งต่างไปจากทุนทางกายภาพ (Physical Capital) และทุนอื่น ๆ ทั่วไป โดยทุนทางสังคมจะถือว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยภาคเอกชน และเกิดจากกิจกรรมทางสังคม อันประกอบไปด้วยความผูกพันกัน จารีต ประเพณี และความไว้วางใจกัน (Ties, Norms, and Trust) ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน (Social Setting) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุนทางสังคมมีคุณสมบัติหลายประการที่แตกต่างไปจากทุนทางเศรษฐศาสตร์ อย่างน้อยก็เป็นทุนที่เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของคน ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันของคน หรือสถาบันที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน ความเชื่ออาทรต่อกัน และความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นทุนที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน และยิ่งใช้ยิ่งเพิ่มพูน

ดังที่กล่าวแล้วเบื้องต้นในบทที่ 1 ว่า Robert D. Putnam (1993, p.167) ได้ให้ความหมายทุนทางสังคมว่า เป็นลักษณะเฉพาะทางองค์กรของสังคมอัน ได้แก่ เครือข่ายของชุมชน (Networks of civil engagement) บรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน (Norms of reciprocity) และความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งเอื้อให้เกิดการประสานร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ จนทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคมโดยการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือในการดำเนินงานในแก่กันและกัน โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์กันทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน และกัน (Putnam, 1993, p.167) นอกจากนี้ Putnam (2001) ยังอธิบายเพิ่มเติมว่าทุนทางสังคมที่กล่าวถึงนี้จะเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ของบุคคล, กลุ่ม หรือองค์กร ทั้งในเชิงที่เป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ (as cited in Lindstorm, 2004, p.1528)

เจมส์ เอส. โคลแมน (Coleman, 1999, pp. 17-41) ได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมว่าเป็นชุดของความสัมพันธ์ (Set of Relationships) ระหว่างคน เป็นความสัมพันธ์ที่มีผลมาจากความตั้งใจบนพื้นฐานของความคาดหวังในสิ่งที่ต้องใช้ร่วมกัน (Common) เป็นชุดของการมีค่านิยมร่วมกัน (Set of shared values) และการมีสำนึกของความไว้วางใจ (Sense of trust) ระหว่างกัน สิ่งเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคนหรือมากกว่าที่ได้แสดงออกมา และส่งผลต่อกิจกรรมที่ได้กระทำในมิติดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าทุนทางสังคมนั้นเป็นโครงสร้างทางสังคมที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลในองค์กร และทางตรงกันข้ามในที่ที่มีทุนทางสังคมอ่อนแอ ก็จะมีปรากฏการณ์ของความขัดแย้งกันในค่านิยมและการขาดซึ่งความไว้วางใจ

ระหว่างกัน (Conflicting values and Lack of trust) ซึ่งจะคล้ายกับ Fukuyama (1995 อ้างอิงใน วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2548, หน้า 36) ที่บอกไว้ว่าทุนทางสังคมนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับ ศีลธรรมความดีงามเท่านั้น

นอกจากนี้ World Bank (2004, pp.3-4) ได้เสนอความหมายแตกต่างไปจากความหมายอื่นๆ โดยกล่าวว่าทุนทางสังคมนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสังคม แต่ถึงแม้ว่าบางองค์กรหรือบางสถาบันจะไม่มีทุนทางสังคมเกิดขึ้นแต่ทุนทางสังคมอาจจะมาจากภายนอกองค์กรหรือสถาบันนั้นๆ และทำหน้าที่เชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์ หรือความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรหรือสถาบัน ดังกล่าวได้

จากความหมายต่างๆ ข้างต้น ทุนทางสังคมในต่างประเทศอาจสรุปได้ว่า ค่านิยมที่ไม่เป็นทางการที่มีความสอดคล้องกับศีลธรรมอันดีงามและทำให้เกิดความชัดเจนว่าถ้าความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับศีลธรรมความดีงาม ก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นเรื่องของทุนทางสังคม เพราะทุนทางสังคมเน้นความสัมพันธ์ใกล้ชิดและค่านิยมความเชื่อที่มีส่วนทำให้บุคคลเกิดความเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ไว้วางใจกัน หรือต่างตอบแทนกัน ในบรรทัดฐานและจารีตประเพณีที่ดีงาม และมีความเป็นเครือข่ายที่ปรากฏอยู่ในองค์กร/กลุ่มที่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม อาจเกิดขึ้นจากรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกองค์กรจะต้องมีทุนทางสังคมเกิดขึ้น ทุนทางสังคมอาจมาจากองค์กรอื่นที่เชื่อมโยงกันอยู่ก็ได้

ทุนทางสังคมเริ่มเป็นที่รู้จักในประเทศไทย หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยปี 2540 มีนักวิชาการกล่าวถึงทุนทางสังคมกันมากขึ้น ดังตาราง 2

ตาราง 2 แสดงความหมายของทุนทางสังคมของนักวิชาการไทย

นักวิชาการ/ หน่วยงาน	ความหมาย	อ้างอิง
สำนักงานกองทุนเพื่อ สังคม (Social Investment Fund: SIF)	ทุนของชุมชนเป็นทุนทางสังคมอย่างหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วย (ทุน) ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรม ความเชื่อเพื่อเผ่าเผ่า การหลอมจิตใจ หลอมความคิด และการฝึกกำลัง การสร้างทักษะในการจัดการ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งทั้งหมดจะส่งเสริมให้เกิดความเชื่ออาทรและความสามัคคี ที่ทำให้คนมีความเสียสละที่จะทำงานร่วมกัน โดยมีการรวมกำลังความคิด ความรู้ สติปัญญา และความชำนาญที่มีอยู่ไปใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหาร่วมกัน	อ้างอิงใน วรฤดี โรมรัตนพันธ์, 2548, หน้า 27
เอนก นาคนบุตร	ทุนทางสังคมคือ ความเข้มแข็งของชุมชนว่าไม่ใช่เป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย แต่หากเป็นคุณค่าเดิมที่สังคมไทยมีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นความมีน้ำใจต่อกัน การแบ่งปันซึ่งกันและกัน ความเชื่ออาทรต่อกัน การเกาะเกี่ยวกันทางสังคม การรวมกลุ่มเป็นองค์กร หรือการจัดตั้งเป็นเครือข่ายต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรน้อมสมสาน เครือข่ายโรงสีชุมชน เป็นต้น ทุนทางสังคมนี้คือพลังสำคัญที่จะขับเคลื่อนชุมชนต่าง ๆ ให้มีความสามารถในการเพิ่มมูลค่าและทุนทางสังคมให้กับชุมชนตนเองมากขึ้น มีความเท่าทันต่อปัญหา และมีความสามารถในการจัดการกับปัญหาได้มากขึ้น และท้ายที่สุดสามารถพึ่งพาตนเองได้จริงในระยะยาว	2545, หน้า 13-14
ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์	ทุนสังคม(Social capital) หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Mutual trust) ของสมาชิก มีการกระทำดีต่อกันในลักษณะต่างตอบแทนกัน (Reciprocity) ในระหว่างกลุ่มสมาชิก การทำงานที่เกื้อกูลกันที่ไม่ใช่การแลกเปลี่ยนทางการเงิน (Monetary exchange) หรือการทำสัญญาอย่างเป็นทางการ (Formal contract) ความช่วยเหลือหรือเชื่ออาทรกันส่วนใหญ่เกิดขึ้นในลักษณะไม่เป็นทางการ (Informal contract)	2547, หน้า 37
ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม	ทุนทางสังคมเป็นนามธรรม หมายถึง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ความสามัคคี รวมพลัง การมีองค์กรมีหน่วยที่จะจัดการ จัดระบบต่าง ๆ ในชุมชน มีศิลปวัฒนธรรม มีจิตรวมใจ มีศีลธรรม มีความสมัครสมานรักใคร่กลมเกลียวกันสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เรียกว่า เป็นทุนทางสังคม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในท้องถิ่นและชุมชนให้มีการพัฒนาที่เข้มแข็งจริงจังและยั่งยืน	2542, หน้า 16
อัมมาร สยามวาลา	ทุนทางสังคมคือ สติปัญญา และความเชื่ออาทรต่อกัน โดยนับนี้ทุนทางสังคมก็นับเป็นมิติในรูปแบบของทรัพยากรของชุมชน อันประกอบด้วยเรื่องของ ค่านิยม ความเชื่ออาทรต่อกัน รวมทั้งเรื่องของสติปัญญาที่มีอยู่ในชุมชนที่สมควรนำออกมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคม	อ้างอิงใน กุศล สุนทรธาดา, 2544, หน้า 2-5

จะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่าทุนทางสังคมของนักวิชาการไทยได้นำเสนอในมิติที่หลากหลาย เริ่มจากการเสนอว่า ทุนของชุมชนเป็นทุนทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยทุนที่เป็นทั้ง ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฐานวัฒนธรรม ความเชื่ออาทร ความสามัคคี ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ที่ทำให้คนมีความเชื่อเพื่อเผื่อแผ่ต่อกัน มีการรวมพลังความคิด ความรู้สติปัญญา และความชำนาญที่มีอยู่ไปใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหา รวมทั้งมีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอีกด้วย

ทุนทางสังคมเป็นคุณค่าเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย ทุนทางสังคมสามารถก่อให้เกิดพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนได้ พลังในที่นี้ได้แก่พลังแห่งปัญญาหรือความรู้ ซึ่งเป็นพลังที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอทุนทางสังคมที่เป็นนามธรรม ได้แก่ ค่านิยมเกี่ยวกับความสามัคคี ความมีศรัทธาที่นำไปสู่การรวมจิตใจ และการรวมพลังของผู้คน รวมทั้งได้นำเสนอเรื่องของวัฒนธรรม ความมีศีลธรรม และการมีองค์การในการจัดการกับระบบต่างๆ โดยมีความเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้เป็นทุนทางสังคม และจะทำให้ชุมชนมีการพัฒนาที่เข้มแข็งอย่างจริงจังและยั่งยืนได้ต่อไป

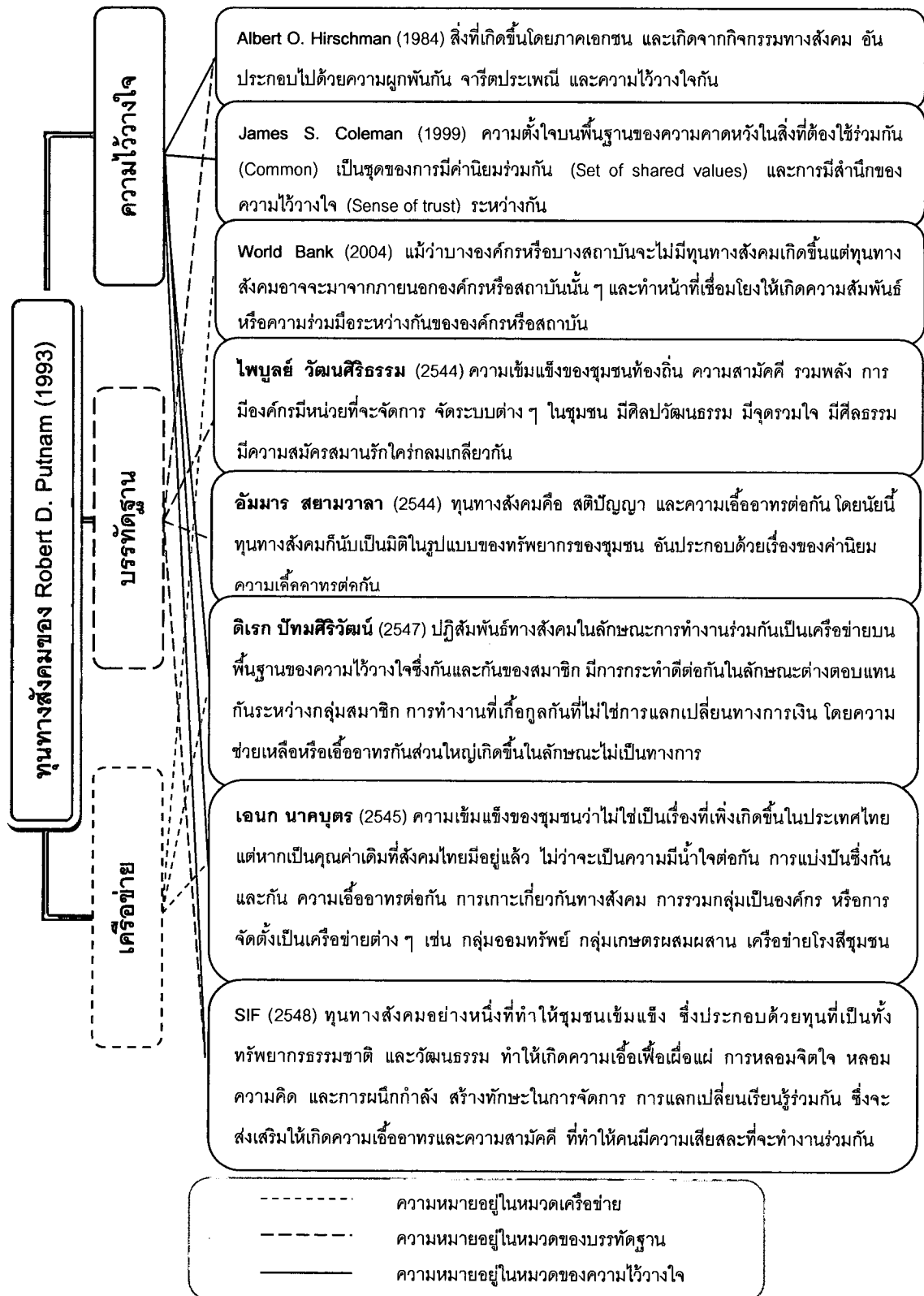
ทุนทางสังคมในความหมายทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและในประเทศไทย ยังมองในมิติที่เป็นพลังทางสังคม โดยเป็นพลังที่เกิดจากทุนทางสังคมนี้ จะเป็นพลังที่มาจากการรวมคน รวมความดี รวมความรู้ และปัญญา เป็นสายใยความสัมพันธ์ของคนในชุมชนนั้นๆ ที่มีวัฒนธรรม ค่านิยม ภูมิปัญญาร่วมกัน มีความไว้นื้อเชื่อใจกัน และมีการรวมกลุ่มกันทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาของสังคม และมองในแง่ของทรัพยากรของชุมชน อันประกอบด้วยเรื่องของค่านิยม ความเชื่ออาทรต่อกัน รวมทั้งเรื่องของสติปัญญาที่มีอยู่ในชุมชน

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาแล้วจะพบว่าทุนทางสังคมเป็นเรื่องที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติในแต่ละสังคม เป็นเรื่องของระบบคิดของคนในสังคม ที่จะส่งผลถึงวิถีปฏิบัติในหมู่ประชาชนที่จะสร้างประโยชน์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ ทุนทางสังคมจึงมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ เช่น การลดต้นทุน หรือสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้

ทุนทางสังคมที่เป็นเรื่องของระบบคิดและอยู่ในรูปของค่านิยม วัฒนธรรมของประชาชน ความไว้วางใจกัน ความสำนึกร่วมกันในความเป็นเจ้าของ และความเป็นชุมชนเดียวกัน มีความเคารพต่อกัน มีความไว้วางใจกัน มีจารีต และมีค่านิยมต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน จะมีผลต่อความสัมพันธ์ของคน ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคม ความเป็นชุมชน และเกิดผลดีต่อการดำเนินกิจกรรม

ดังนั้น ทฤษฎีทางสังคมจึงได้ถูกยอมรับว่าเป็นสิ่งที่มียุอยู่แล้วในสังคมไทย และถูกนำมาใช้ในมิติที่หลากหลาย ซึ่งมีทั้งมิติที่กว้างขวางครอบคลุมในสิ่งที่ป็นรูปธรรมอันได้แก่ เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ และมิติที่เป็นนามธรรมอันได้แก่เรื่องของวัฒนธรรม ความรู้ สติปัญญา และจิตใจ ทฤษฎีทางสังคมอาจจะมองในมิติของระบบคิดและวิธีปฏิบัติที่เป็นกระบวนการ ส่วนระบบความสัมพันธ์ของคนที่ถูกมองว่าเป็นเรื่องทฤษฎีทางสังคมนั้น อาจจะมีความสัมพันธ์ในแนวราบหรือแนวตั้งก็ได้ รวมทั้งความสัมพันธ์จะเป็นระดับปัจเจก กลุ่มองค์กร สถาบัน ชุมชน หรือเครือข่ายก็ได้เช่นกัน การมีอยู่ของทฤษฎีทางสังคมในชุมชนอาจจะดูได้จากสถิติตัวเลขที่แสดงถึงควมมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือสิ่งแวดล้อม) หรือการเติบโตเข้มแข็งเครือข่ายทางสังคม มีความเชื่อว่า ทฤษฎีทางสังคมสามารถก่อให้เกิดพลัง เพื่อใช้ขับเคลื่อนชุมชนให้สามารถพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งได้

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางสังคมทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดของ Putnam นั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องทฤษฎีทางสังคมที่นักวิชาการท่านอื่น ๆ ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้



ภาพ 2 ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดทุนทางสังคมของ Robert D. Putnam และนักวิชาการท่านอื่นๆ

จากภาพ 2 ผู้วิจัยแสดงถึงความสอดคล้องของแนวคิดทุนทางสังคมของนักวิชาการท่านอื่นๆ ที่สามารถนำมาจัดหมวดหมู่ให้สอดคล้องกับแนวทางความคิดทุนทางของ Putnam ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกแนวคิดของ Putnam มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการทราบถึงความหมายของแต่ละองค์ประกอบ ดังที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2. องค์ประกอบของ “ทุนทางสังคม”

องค์ประกอบทั้งสามล้วนทำให้เกิดทุนทางสังคมขึ้นในแต่ละชุมชน ต่อไปผู้วิจัยจะลงรายละเอียดของแต่ละองค์ประกอบเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัย คือ

2.1 เครือข่ายของชุมชน (Networks of civic engagement)

จากองค์ประกอบทั้งสามอย่างของทุนทางสังคมตามแนวคิดของ Putnam เครือข่ายที่เกิดขึ้นของทุนทางสังคมหมายถึงความสัมพันธ์ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปหรือความสัมพันธ์ขององค์กรก็ได้ โดยความสัมพันธ์นี้จะค่อยๆ เพิ่มขึ้น เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กันทั้งในครอบครัว ที่ทำงาน เพื่อนบ้าน ชุมชน สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ (Australian Bureau of Statistics(ABS), 2000 as cited in Harper, 2002 ,p. 3)

ตาราง 3 แสดงประเภทของเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการและเป็นทางการ

เครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ (Informal Networks)	เครือข่ายแบบเป็นทางการ (Formal Networks)
- สมาชิกในครอบครัว	- ความสัมพันธ์ในชุมชน
- เครือญาติ	- ความสัมพันธ์ในสมาคมหรือกลุ่ม
- เพื่อน/ คนใกล้ชิด	- สถาบันหรือหน่วยงาน
- เพื่อนบ้าน	

ที่มา: Stone, 2001, p. 9

จากตาราง 3 เครือข่ายทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. Bonding social capital จะเป็นความสัมพันธ์แบบใกล้ชิด และแน่นแฟ้น เช่น สมาชิกในครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อนสนิท หรือเพื่อนบ้าน จะมีความสัมพันธ์กันแนบแน่นเพียงใด จะขึ้นกับการแบ่งปันกันหรือแลกเปลี่ยนกันในหลายๆด้าน เช่น ความต้องการ (Aspirations), ประสบการณ์ (Experiences), ความสนใจ (Interests), ที่อยู่ (Locality), การนับถือ และให้เกียรติกัน (Values) (Putnam, 1993 as cited in Jochum, 2003, p. 9)

2. Bridging social capital เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากคนสองกลุ่มที่มีความข้องเกี่ยวกันเป็นเครือข่าย และความสัมพันธ์ที่เกิดจะมีความห่างเหินกันมากกว่า Bonding social capital เช่น เพื่อนที่สนิทกันเพียงผิวเผิน (distant friends), เพื่อนร่วมงาน (Colleague) ความสัมพันธ์แบบนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่มักมีพื้นฐานในด้านต่างๆ แตกต่างกัน เช่น อายุ เพศ ชาติพันธุ์ การศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และ ถิ่นที่อยู่ (Putnam, 1993 as cited in Jochum, 2003, pp. 9-10)

3. Linking social capital ความสัมพันธ์ประเภทนี้จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่ม ซึ่งจะมีการแบ่งชั้นหรืออำนาจเป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ (Woolcock, 2001 as cited in Jochum, 2003, p. 10)

2.2 บรรทัดฐานในการพึ่งพาอาศัยกัน (Norms of Reciprocity)

บรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกันนี้หมายถึงบรรทัดฐานทางสังคมในการพึ่งพาอาศัยกัน Coleman (1988 as cited in Putnam, 1993, p.171) กล่าวว่า บรรทัดฐานนี้จะเป็นการควบคุมพฤติกรรมของเฉพาะของแต่ละบุคคลที่แสดงต่อบุคคลอื่น นอกจากนี้บรรทัดฐานยังมีบทบาทสำคัญในการอบรม/สั่งสอนและสนับสนุนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) รวมทั้งการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่ดี (Civic Education)

Rafael Marques (2004 as cited in Soithong, 2011, p. 39) ได้ให้ความหมายว่าเป็นเหมือนศีลธรรมของมนุษย์ ที่มีปฏิริยาต่อบุคคลอื่น ที่จะเป็นสะพานเชื่อมความสัมพันธ์ตั้งแต่กลุ่มเล็กๆ ไปกลุ่มใหญ่ที่เรียกว่าสังคม โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน และสิ่งนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและภาครัฐ เพิ่มความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นในสถาบันต่างๆ ที่มีในสังคม และเพิ่มประสิทธิภาพของสังคมการเมืองและทำให้สังคมมีความเป็นปึกแผ่น

ในขณะที่ Putnam (2001 as cited in Soithong, 2011, p. 39) นั้นกล่าวว่า บรรทัดฐานในการพึ่งพาอาศัยกันนั้น เปรียบเสมือน การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต่ออีกคน

ที่ไม่หวังสิ่งตอบแทน แต่มีความมั่นใจว่าบุคคลนั้นจะทำบางสิ่งบางอย่างกลับมา โดยจะถือว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกันในทางที่ดีซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิดเป็นระบบของความสัมพันธ์ในสังคม

นอกจากนี้ยังเป็นข้อตกลงร่วมกันในการกระทำสิ่งใดร่วมกันเพื่อให้ส่วนรวมดีขึ้น โดยปราศจากการมีกฎหมายมาควบคุม ทำให้ลดต้นทุนในการดำเนินการทางธุรกิจ เพราะสิ่งสำคัญคือ ผลประโยชน์ที่ต่างพึ่งพาอาศัยกัน ชุมชนที่มีบรรทัดฐานนี้จะทำให้ชุมชนเกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ช่วยให้ประชาชนตระหนักในผลประโยชน์ของตน และทำให้ความสัมพันธ์โดยรวมของสังคมมีความแน่นแฟ้นขึ้น (เพ็ญประภา ภัทรานุกรม, 2554, หน้า 15-16)

2.3 ความไว้วางใจ (Trust)

องค์ประกอบนี้ถือว่าสำคัญมากของทุนทางสังคมเคนเนต แอรว์ (Kennet Arrow , 1972) กล่าวว่า การทำธุรกิจใดๆ ต่างต้องการความไว้วางใจกัน เพื่อความยั่งยืนของธุรกิจนั้นๆ ความเชื่อใจนี้ยังช่วยไม่ให้เราถูกปิดหูปิดตาได้ ช่วยให้เราดำเนินชีวิตอย่างมีอิสระ โดยมีคำกล่าวหนึ่งที่ว่า อย่าเชื่อใครหรือองค์กรใดในการจะกระทำสิ่งต่างๆ เพราะเขาพูดว่าสามารถทำได้ แต่จงเชื่อเขาเพราะคุณรู้นิสัย, ความสามารถ, ความเหมาะสมและผลงานต่างๆ ของเขานั้นเองที่ทำให้คุณเชื่อใจเขา (as cited in Putnam, 1993, pp. 170-171) โดยความไว้วางใจนี้จะช่วยลดต้นทุนต่างๆ ก่อนที่จะมีการทำกิจกรรมหรือธุรกิจร่วมกัน (Knack and Keefer, 1997 อ้างอิงใน พิระ ลีवलม, 2542, หน้า 22)

เช่นเดียวกันกับ Gembetta (1988 as cited in Pretty and Ward, 2001, p. 211) ที่กล่าวว่าความไว้วางใจช่วยทำให้การคัดสรรบุคคลเข้ามาร่วมลงทุนเป็นไปอย่างราบรื่น พร้อมทั้งช่วยลดต้นทุนทางธุรกิจระหว่างบุคคล แทนที่จะต้องใช้ต้นทุนในการเฝ้าระวัง (monitoring) บุคคลอื่น แต่ถ้ามีความไว้วางใจกันซึ่งกันและกันก็จะลดทั้งต้นทุนและเวลาในส่วนนี้ลงไป โดยที่ความไว้วางใจเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาในการสร้างขึ้นมาก แต่ก็สามารถเสียไปได้อย่างง่ายดายเช่นเดียวกัน

ความไว้วางใจจึงเปรียบเสมือนความเชื่อมั่น เชื่อใจ ของผู้ไว้วางใจ ต่อผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ ในความสัมพันธ์ที่จะดำเนินต่อไป โดยผู้ที่ได้รับความไว้วางใจอาจต้องทำให้สิ่งที่ผู้ไว้วางใจไม่สามารถทำได้ แต่ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจะกระทำสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อผู้ที่ไว้วางใจ

โดยองค์ประกอบของทุนทางสังคมทั้ง 3 ประการนี้ ผู้วิจัยจะนำมาสร้างเป็นกรอบแนวความคิดของการวิจัยเรื่องนี้

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ

จากแนวคิดที่ผ่านมาที่กล่าวถึงทุนทางสังคมที่ทำให้มองเห็นว่าอาจจะเป็นปัจจัยหลักหรือสนับสนุนที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม รวมไปถึงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำเพื่อหากรอบแนวคิดในงานวิจัยชิ้นนี้

น้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเองประสบปัญหาเรื่องการจัดหาน้ำ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง หลายภาคส่วนจึงได้ริเริ่มมีการบริหารจัดการน้ำเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่ดียิ่งขึ้นสำหรับประชาชน ในอดีตการบริหารจัดการน้ำอาจมีเพียงภาครัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ดูแลหลักในการจัดการ แต่เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และความสำคัญของน้ำที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมวลมนุษยชาติ ความต้องการใช้น้ำทุกภาคส่วนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น เพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตร และเพื่อการอุตสาหกรรมตามประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวของชุมชน เพื่อการบริหารจัดการน้ำให้มีความมั่นคงและยั่งยืน สามารถรองรับการเจริญเติบโตของประเทศไทยในอนาคต กรมชลประทานจึงกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำโดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำ และบำรุงรักษา นำมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้ให้น้ำและชุมชนผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การดำเนินงานการบริหารจัดการน้ำโดยให้เกษตรกรหรือประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม สังคม และสภาพภูมิประเทศแต่ละท้องถิ่น โดยให้คำนึงถึงประชาชน เป็นหลัก (วิบูลย์ บุญยธโรกุล, 2526)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นส่วนสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากลักษณะภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่นั้น ไม่เหมือนกัน การประกอบอาชีพรวมถึงการดำเนินชีวิตนั้น ก็จะทำให้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรแตกต่างกันออกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาช่วยจัดการในการใช้ประโยชน์ของสาธารณูปโภคก็เป็นส่วนสำคัญ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวความคิดการมีส่วนร่วมเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำกรอบแนวความคิด

1. แนวความคิดการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางสังคมเป็นกรอบคิดตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้นความเชื่อเรื่อง “การมีส่วนร่วม” มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อในเรื่อง “ความเป็นปัจเจก” (Individualism) ที่มีความสามารถและศักยภาพคิดเองเป็นในการแสดงความเห็นของตนในชุมชนที่สังกัด ปัจเจกเหล่านี้มีความตระหนักว่าพวกเขาจำเป็นต้องมารวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกๆ คนภายใต้กติกาที่ร่วมกันกำหนด (จามะรี เชียงทอง, 2549, หน้า 153)

ตามพจนานุกรมคำว่า “การมีส่วนร่วม (Participation)” หมายถึง “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” ซึ่งจะมีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” หากอธิบายความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ในทางวิชาการ จะหมายถึงความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ ความรู้สึก นึกคิดของแต่ละคนที่มีต่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของกลุ่ม เป็นแรงกระตุ้นที่ช่วยทำให้เกิดความสำเร็จ เกิดความรับผิดชอบต่อกิจกรรมร่วมกันด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involvement) เข้าไปช่วยเหลือ (Contribution) และมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งจะเกิดขึ้นทุกระดับของสายบังคับบัญชาใน 3 ลักษณะ คือมีการช่วยเหลือ มีการให้อำนาจ และมีขอบเขตภาระงาน (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 53-54)

การเริ่มต้นการมีส่วนร่วมในประเทศไทยนั้น ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยที่คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกันทั้งในแง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่องราวๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนนั้นๆ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการและมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ เป็นกระบวนการที่มีการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน (เจมส์ แอล เครย์ตัน, วันชัย วัฒนศัพท์, 2544, หน้า 1)

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ดังตาราง 4

ตาราง 4 แสดงความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	ความหมาย	อ้างอิง
ทวีทอง ทงศิริวัฒน์	การที่ประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ความคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทาง เศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างมี ศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมใน การมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกใน รูปการตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนเองเป็นตัวของตัวเอง	(2527, หน้า 2)
นรินทร์ชัย พัฒนพงศา	การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการ ตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมี อิสระภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น และ การเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ	(2546, หน้า 4)
นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์	การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเราใจให้กระทำการให้บรรลุ จุดมุ่งหมาย ของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย	(2527, หน้า 183)
วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ	การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุก ขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี ส่วนร่วมใน อำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่อง ประกันว่าสิ่งที่ ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้มี ความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจ มากขึ้นว่าผู้เข้าร่วม ทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน	(2531, หน้า 10)
สายทิพย์ สุกติพันธ์	การคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้ประชาชนต้องมี ส่วนร่วมในการริเริ่มและดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่การ พัฒนา การแก้ไขปัญา การกำหนดอนาคตของประชาชนเอง	(2534 หน้า 92)
อรรถัย กีกมล	การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนด กฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐาน ของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ ความสามารถ ที่จะกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ	(2552, หน้า 17-18)

จากตาราง 4 ผู้วิจัยสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการที่ประชาชนเข้าไปร่วมในกิจกรรมต่างๆของรัฐ ทั้งนี้ยังอาจหมายถึงการคืนอำนาจให้กับประชาชนในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งดำเนินการเพื่อวางรากฐานในอนาคตของชุมชนโดยประชาชนเอง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีอิสรภาพ เสรีภาพ เสมอภาคและมีความรู้ ความสามารถเพียงพอและที่สำคัญคือมีความเต็มใจไม่ใช่ว่าโดนบังคับที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งแสดงออกมาในทุกขั้นตอนของโครงการนั้นๆ ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงสิ้นสุดกิจกรรม

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแบ่งออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งประกอบด้วยการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ กำหนดนโยบายจากความต้องการ และการตัดสินใจปฏิบัติการ อาจจะเป็นการตัดสินใจในช่วงระยะเวลาเริ่มแรก การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม หรือการตัดสินใจในช่วงการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโครงการโดยให้การสนับสนุนด้านการบริหาร การประสานความร่วมมือ รวมทั้งการลงมือปฏิบัติการด้านแรงงาน แรงเงิน และการสนับสนุนทรัพยากรอื่นๆ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) เป็นการร่วมกันที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือการมีส่วนร่วมผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการร่วมกันควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงานตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (Cohen and Uphoff, 1980 อ้างอิงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 55-56) (ดูภาพ 3 ประกอบ)



ภาพ 3 กระบวนการการมีส่วนร่วม

ที่มา: Cohen and Uphoff, 1980 อ้างอิงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 56

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายโอกาสให้กับประชาชน แต่จะต้องมีเงื่อนไขพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมคือประชาชนต้องมีอิสรภาพ มีความเสมอภาค และมีความรู้ความสามารถ จึงต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจูงมูงหมายให้ชัดเจน มีกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด(ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 7) กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อพวกเขาได้ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินงาน และร่วมรับผลประโยชน์ รวมถึงการประเมินผลของโครงการต่างๆ เหล่านั้น

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูล

ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (เจมส์ แอล เครย์ตัน, วันชัย วัฒนศัพท์, 2544, หน้า 25-28)

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ โดยจะมีเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มจนไปถึงการสิ้นสุดของกิจกรรมนั้นๆ

2. แนวความคิดการจัดการทรัพยากรน้ำ

เมื่อได้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไปแล้วต่อมาผู้วิจัยจึงต้องการทราบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ จากข้างต้นที่ได้บอกไว้ว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการจัดการที่ดี เพื่อผู้รับผลประโยชน์จากการจัดการน้ำจะสามารถใช้น้ำกันได้อย่างทั่วถึง และเป็นประโยชน์สูงสุด ในการอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม โดยในพื้นที่ที่ทำการศึกษานี้จะเน้นการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมเป็นหลัก

เสาวนีย์ วิจิตรโกสม (2551, หน้า 13-17) ได้จำแนกแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็น 3 แนวคิด คือ

1. แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำด้านอุปทาน (supply side management)
2. แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำด้านอุปสงค์ (demand side management)
3. แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management (IWRM))

การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยปัจจุบันจะใช้การจัดการน้ำแบบบูรณาการซึ่งเป็นกระบวนการในการส่งเสริม การประสานการพัฒนา และการจัดการน้ำ ดินและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ (สำนักวิจัย พัฒนาและอุทกวิทยา, กรมทรัพยากรน้ำ, 2552, หน้า 87) โดยการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเป็นแนวความคิดที่ริเริ่มจากการประชุมเรื่องน้ำและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กรุงดับลิน (1992) และถูกนำมาศึกษาเพื่อขยายผลต่อเนื่องเรื่อยมาในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงริโอเดอ จาเนโร (1992) การประชุมน้ำโลกครั้งที่ 1 ที่กรุงโมร็อกโก (1997) การประชุมน้ำโลก

ครั้งที่ 2 ที่กรุงเฮก (2000) และการประชุมน้ำโลกครั้งที่ 3 ที่กรุงโตเกียว (2003) โดยได้รับการผลักดันจากองค์การระดับโลกที่เกี่ยวข้องเรื่องน้ำ อันได้แก่ World Water Council (WWC) และ Global Water Partnership (GWP)

การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ มีแนวคิดพื้นฐานที่แตกต่างจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบดั้งเดิม การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการนั้นคำนึงถึงการจัดการทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น การบูรณาการจึงสามารถพิจารณาได้ภายใต้สองระบบหลัก คือ ระบบทางธรรมชาติ ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรที่มีอยู่และระบบทางมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้กำหนด หรือทำให้เกิดความต้องการในการใช้ การผลิตของเสีย รวมทั้งการปนเปื้อนของทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดลำดับความสำคัญในการพัฒนาซึ่งมีผลต่อความต้องการใช้น้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำโดยไม่พิจารณาเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ลุ่มน้ำ จะทำให้การใช้น้ำเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องมีการบูรณาการทั้งพื้นที่ ความรู้ศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งการบูรณาการเชิงพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำ การใช้ขอบเขตพื้นที่ทางการเมืองปกครอง (political boundary) ไม่สามารถใช้ในการจัดการและชี้ผลกระทบ หรืออธิบายถึงความเชื่อมโยงของระบบนิเวศได้อย่างชัดเจนเท่ากับการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นขอบเขต

เมื่อเรานำหลักการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการไปใช้ก็จะต้องคำนึงถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (สำนักวิจัย พัฒนาและอุทกวิทยา, กรมทรัพยากรน้ำ, 2550, หน้า 88) ดังนี้

1. ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของการใช้น้ำ ต้องใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด
2. มีความเสมอภาคทัดเทียมกัน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของทุกคนที่ต้องการได้รับน้ำในปริมาณและคุณภาพเหมาะสมเพื่อการดำรงชีพที่ดี
3. สิ่งแวดล้อมและนิเวศที่ยั่งยืน ต้องมั่นใจว่าไม่ทำลายทรัพยากรนั้นๆ จนทำให้ชนรุ่นหลังไม่มีโอกาสได้ใช้

หลักการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการเป็นหลักการที่ต้องใช้ทั้งอุปสงค์อุปทาน ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่จะทำให้เราทราบได้ว่าอุปสงค์อุปทานในแต่ละพื้นที่เป็นอย่างไรนั้น ก็จะขึ้นอยู่กับ การดำเนินวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้นๆ ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการน้ำนั้นประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ

จากการข้างต้นที่ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาช่วยบริหารจัดการน้ำแล้ว ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐใน

การให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยประเทศไทยมีปัญหาระบบการนำน้ำที่สำคัญ คือปัญหาระบบการนำน้ำมีจำกัดและปัญหาการขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้น บางปีที่เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงนานที่เรียกว่าปัญหาภัยแล้ง ทำให้พื้นที่การเกษตรกรรมเสียหาย ประชาชนขาดน้ำดื่ม นำใช้เป็นปัญหาวิกฤติที่นับวันจะมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม ชุมชนหรือเมืองที่ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ในบริเวณที่ลุ่มเช่น กรุงเทพมหานคร หรือชุมชนที่อยู่บริเวณต้นน้ำ ลำธาร มักจะประสบปัญหาน้ำท่วมเกิดความเสียหายและเดือดร้อนเป็นประจำ ปัญหาน้ำเสีย เกิดจากน้ำจากการขับถ่ายและชำระล้างในครัวเรือน นำใช้ในการเกษตร ซึ่งมีสารกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยปะปน น้ำปฏิกูลจากการเลี้ยงสัตว์ น้ำเสียจากอุตสาหกรรม และการทิ้งขยะลงแม่น้ำ ลำคลอง แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบการนำน้ำของประเทศไทย คือ จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบนโยบายน้ำแห่งชาติเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 วัตถุประสงค์สำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายน้ำแห่งชาติคือการให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบการอนุรักษ์แหล่งน้ำและการตรวจสอบดูแลคุณภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน

โดยนโยบายดังกล่าวมีเนื้อหาสรุป ดังนี้

1. เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของประเทศโดยทบทวนและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่ และเร่งดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อให้สามารถนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ รวมทั้งจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

2. จัดให้มีองค์การเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ในระดับลุ่มน้ำ และระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้องค์กระดะดับชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับและประสานให้เกิดการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำโดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

3. เน้นการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม และเป็นธรรมสำหรับการใช้น้ำด้านต่าง ๆ ทั้งเพื่อตอบสนองตามความจำเป็นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้มีการ ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ภายใต้กติกาการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน สามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ และระดับการให้บริการ

4. กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อจัดหาน้ำต้นทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสม สำหรับทุกกิจกรรมโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

5. จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการทำการเกษตรและอุปโภคบริโภค เช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐด้านอื่นๆ

6. พัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำในหลักสูตรของทุกระดับการศึกษา เพื่อปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ เข้าใจความสำคัญ ของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพความจำเป็นและหน้าที่ในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

7. สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของประชาชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน ทั้งการใช้น้ำ การดูแลรับผิดชอบ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการตรวจสอบดูแลคุณภาพน้ำ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

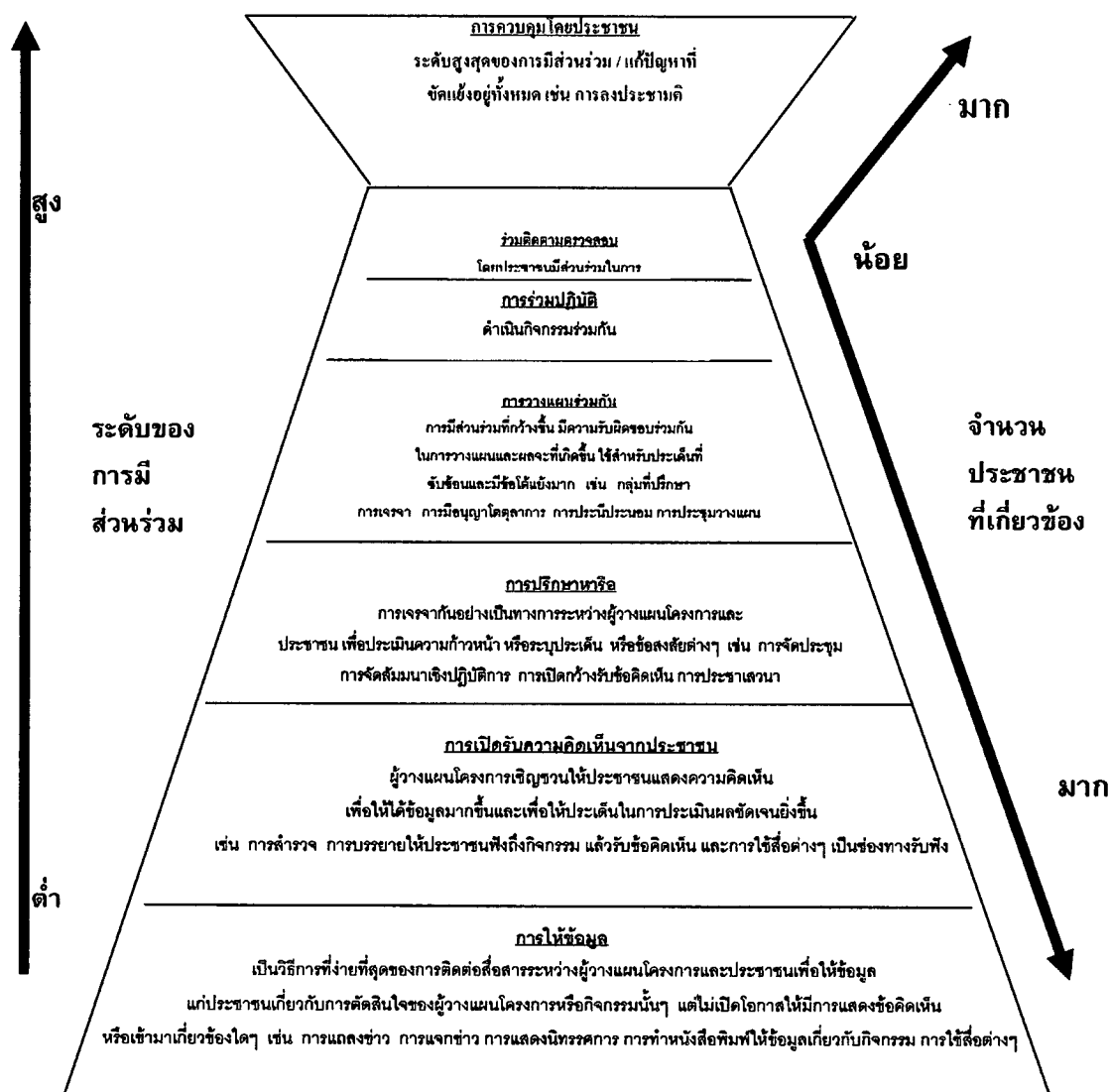
8. เร่งรัดให้มีการวางแผนการบรรเทา และแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์และภัยแล้ง ทั้งการเตือนภัย การกำหนดแนวทางการบรรเทาภัยและการฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการให้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง

9. สนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการตามนโยบาย รวมทั้งการวิจัยการประชาสัมพันธ์ การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง (วินัย ศิริอำพร, 2553, หน้า 200-201)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายน้ำแห่งชาตินี้จะเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ นอกจากส่วนกลางเป็นผู้บริหารจัดการน้ำแล้วยังจะเพิ่มองค์กรท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมทั้งให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้องเหมาะสม และให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของภาคีรัฐนั้น ถวิลวดี บุรีกุล (2551) ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับ จะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปสูงสุด ได้แก่ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนจนถึงระดับการตัดสินใจร่วมกันระดับการร่วมปฏิบัติ ระดับการติดตามตรวจสอบ จนสูงสุดคือระดับการควบคุมโดยประชาชน ดังภาพ 4



ภาพ 4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 14

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับที่ต่ำที่สุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เป็นการให้ข้อมูลกับประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่ไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นสะท้อนกลับมา แนวทางในระดับนี้มีหลายวิธี เช่น แลกเปลี่ยน การแจกข่าว การจัดนิทรรศการ เป็นต้น

2. ระดับเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ มีการเริ่มรับข้อมูลสะท้อนกลับจากประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็น แนวทางในการดำเนินการในระดับนี้ ส่วนใหญ่ จะเป็นการสำรวจความคิดเห็น และการบรรยายให้ความรู้ โดยมีการซักถามได้ในประเด็นที่มีความสงสัย

3. ระดับของการให้คำปรึกษาหารือ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น เป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการเจรจาอย่างเป็นทางการ เพื่อประเมินความก้าวหน้า และระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ สำหรับแนวทางในการดำเนินการในระดับนี้ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงสุดจากระดับของการให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งมีขอบเขตไปถึงการร่วมกันวางแผนการดำเนิน และการรับผิดชอบผลการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งจะพบว่ามีประเด็นความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมากมาย สำหรับแนวทางในการดำเนินการในระดับนี้ เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งร่วมกัน เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่สูงกว่าระดับการวางแผนร่วมกัน กล่าวคือ เป็นระดับที่ผู้ดำเนินการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล เป็นระดับที่มีประชาชนเข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ต่อการดำเนินงานเป็นอย่างมาก แนวทางในการดำเนินการในระดับนี้ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่มาจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 13-14)

จากระดับการมีส่วนร่วมทั้ง 7 ระดับ จะเห็นได้ว่าระดับของการมีส่วนร่วมที่มากขึ้นตามลำดับจะมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยลงจนถึงระดับการมีส่วนร่วมที่มากที่สุดคือการควบคุมโดยประชาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น คือ การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงเป็นการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) ให้แก่ประชาชน กลุ่ม องค์กร ชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามตามจะเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชน/ชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถและการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระการทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

เมื่อได้ทำการทบทวนวรรณกรรมของแนวคิดทั้งสอง ได้แก่แนวคิดทุนทางสังคม และแนวเกี่ยวกับการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำแนวความคิดทุนทางสังคมของ Putnam ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคมนั้นจะประกอบด้วย เครือข่ายของชุมชน (Networks of civil engagement) บรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน (Norms of reciprocity) และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust) ซึ่งเอื้อให้เกิดการประสานงาน ร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ จนทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของสังคมโดยการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือในการดำเนินงานในแก่กันและกัน โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์กันทางสังคมที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจกันและกัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Kohen และ Uphoff มาเป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยเพื่อศึกษาทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มสูบน้ำพลังไฟฟ้าในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในพื้นที่อบต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลังจากการศึกษาแนวคิดทุนทางสังคมและแนวคิดการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้กับงานวิจัยชิ้นนี้

สรสิขา ศรีนวล (2552) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับความมั่นคงของมนุษย์: กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี จากผลการศึกษาพบว่าทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลางและเป็นไปในทิศทางเดียวกับความมั่นคงของมนุษย์ และปัจจัยทุนทางสังคมที่สามารถทำนายความมั่นคงของมนุษย์ได้ดีที่สุดคือ ทุนทางสังคมด้านความไว้วางใจ และทุนทางสังคมด้านกิจกรรมร่วมและความร่วมมือ

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะ คือภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องประโยชน์จากการรวมกลุ่มในการทำกิจกรรมต่างๆ โดยการยกตัวอย่างการรวมกลุ่มของพื้นที่อื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มจนเกิดความคิดที่จะรวมกลุ่มเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ ควรมีการบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการประพฤติปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวด เพื่อมิให้ประพฤติดีมิชอบและนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชน หน่วยงานส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดประชุมในระดับหมู่บ้าน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการชี้ถึงปัญหาของตนเองหรือหมู่บ้าน ร่วมกันก่อตั้งกลุ่มทำกิจกรรม และร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในด้านต่างๆ

จารุณี วงศ์สี (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่องทุนทางสังคมกับการจัดการขยะมูลฝอย กรณีศึกษาชุมชนวัดกลาง เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบความเชื่อมโยงระหว่างทุนทางสังคมกับความสำเร็จของการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนวัดกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นระยะเวลานาน การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเอื้อให้ชาวบ้านเกิดจิตสำนึกสาธารณะและความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ ส่วนสถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นเครือญาติเดียวกันนำมาซึ่งความไว้วางใจกัน ความเห็นอกเห็นใจกัน คุณสมบัติหรือลักษณะของผู้นำที่มีความเป็นกันเองสามารถทำงานร่วมกับชุมชนได้เป็นอย่างดี มีความเข้าใจในพื้นที่ มีความเป็นผู้นำ มีความตั้งใจจริง มุ่งมั่น การมีระบบจัดการที่ดี มีการนำภูมิปัญญาที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น การทำกิจกรรมหรือโครงการที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชน รวมทั้งการมีระบบผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้สะท้อนออกมาเป็นการทำงานบ้านร่วมแรงร่วมใจกันในการจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนจนทำให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข

นอกจากปัจจัยภายในแล้วยังพบว่า การสนับสนุนจากภายนอกที่เหมาะสมทั้งทางด้านเวลาและทรัพยากรมีส่วนเอื้อต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนวัดกลางประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกในช่วงแรก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความรู้ การประสานงาน ฯลฯ ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามพบว่าถึงแม้ชุมชนจะมีการได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก แต่การริเริ่มที่มาจากความต้องการของชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาจะเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนมากกว่า

เมธี กรองแก้ว (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องกรณีได้แย่งทุนทางสังคม: อันตรายจากการให้น้ำหนักผิดที่ต่อการพัฒนาที่เน้นชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายแก้ไขความยากจน เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญของทุนทางสังคม นโยบายด้านความยากจนหลายอย่างจึงได้ใช้วิธีการที่เน้นการพัฒนาโดยเน้นชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อน (Community-Driven Development หรือ CDD) เป็นหนทางในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น แต่การพัฒนาวิธีนี้ก็ไม่ใช่ปราศจากปัญหาเลยทีเดียว ชุมชนนั้นอาจจะละเลยหรือมองข้ามความต้องการของชาวบ้านที่จนที่สุดของชุมชนนั้นไป หรือความสนใจเฉพาะหน้าของชาวบ้านส่วนใหญ่ นั่น คือ การเอาเวลาไปทำมาหากินเพื่อให้มีชีวิตรอดไปวันๆ มากกว่าการจะมีเวลาไปทำกิจกรรมของชุมชนหรือความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของชุมชนอาจมีมากจนกระทั่งเป็นไปได้ที่จะสร้างความเท่าเทียมกันของประโยชน์จากการพัฒนาให้แก่ชุมชนนั้น ประสพการณ์ทำงานของโครงการการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Fund หรือ SIF) ซึ่งรัฐบาลไทยได้นำมาใช้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 โดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก เป็นตัวอย่างที่ดีของอันตรายที่อาจเกิดจากการพัฒนาที่เน้นชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อน โดยความตั้งใจเดิมนั้นกองทุนนี้ออกแบบมาเพื่อช่วยชุมชนเท่านั้น ไม่ใช่บุคคลหรือครอบครัวในภาวะวิกฤต แต่สภาพเป็นจริงคือบุคคลและครอบครัววิกฤตไม่ใช่ชุมชน เวลาอันมีค่าต้องเสียไปกับการเน้นย้ำว่าชุมชนเท่านั้นจะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว ไม่ใช่บุคคลหรือครอบครัว จนในที่สุดทางการต้องเปลี่ยนกฎเกณฑ์การให้ทุนที่ประโยชน์ตกอยู่กับบุคคลและครอบครัวที่เดือดร้อนโครงการจึงเริ่มทำงานได้ แสดงว่าทุนทางสังคมนี้จะมีประสิทธิผลจริงๆ ก็ต่อเมื่อความยากจนในสภาพเลวร้ายที่สุดได้ถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปแล้ว และในชุมชนนั้นมีความเท่าเทียมของการกระจายรายได้อยู่ในระดับที่เหมาะสมที่จะทำให้ความขัดแย้งและปัญหาที่อาจเกิดจากการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกันไม่เกิดขึ้นได้

Suksawas (2013) ได้ทำการศึกษาว่าทุนทางสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางด้านการเมืองของประชาชนในประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งนำแนวความคิดทุนทางสังคมของ Putnam ที่แบ่งทุนทางสังคมออกเป็น 3 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) ด้านเครือข่าย 2) ด้านบรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน และ 3) ด้านความไว้วางใจ มาทำศึกษาในบริบทของประเทศไทยว่าทุนทางสังคมนั้นจะช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยตรวจสอบว่าทุนทางสังคมนั้นเพิ่มความสามารถสถาบันการเมืองท้องถิ่นอย่างไร อีกทั้งยังสำรวจอิทธิพลของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนต่อสถาบันการเมืองท้องถิ่น และในทางกลับกันก็ยังคงสำรวจอิทธิพลของสถาบันการเมืองท้องถิ่น ที่มีต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

การศึกษานี้ศึกษาในพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศไทย โดยพบผลการศึกษาน่าสนใจ 3 ประการ คือ 1) พบว่าทุนทางสังคมไม่มีส่วนช่วยเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น 2) พบว่ามีองค์ประกอบของทุนทางสังคมบางประการที่มีอิทธิพลต่อความสามารถของสถาบันการปกครองท้องถิ่น ด้านเครือข่ายของชุมชนและความไว้วางใจทั่วไป ไม่มีผลต่อการเพิ่มความสามารถของสถาบันการเมืองท้องถิ่น และ 3) พบว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนและความสามารถของสถาบันทางการเมืองนั้น ไม่ส่งผลต่อกันในเชิงบวก ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าแนวคิดของ Putnam ยังมีข้อจำกัด ไม่สามารถอธิบายให้กระจ่างได้ สำหรับทุนทางสังคมต่อบริบททางการเมืองในประเทศไทย

จากงานวิจัยทั้งสี่เรื่องนี้แล้วก็จะทำให้เห็นได้ว่าทุนทางสังคมนั้นอาจมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในโครงการ รวมไปถึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จะไปถึงระดับประเทศ โดยในการมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ทุนทางสังคมอาจสามารถช่วยให้โครงการนั้นประสบความสำเร็จมากขึ้น อันเนื่องมาจากการร่วมมือร่วมใจกัน และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในชุมชน และตัวบุคคลเอง กับปัจจัยภายนอกที่รัฐเข้ามาช่วยส่งเสริมในด้านต่างๆ