

## บทที่ 2

### แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 กรอบแนวคิด

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

**William W. Reeder (1974:39)** ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

**Peter Oakley and David Marsden (1991:17-20)** กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง หรือมิฉะนั้นก็เอาไปเกี่ยวพันกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเติบโตตามคำว่า “พัฒนา” ขึ้นนำ หรือที่ใช้กันบ่อยๆ คือ ในแง่ที่รัฐบาลจะเข้าไปกับสภาพของการ “มีส่วนร่วม” ที่รัฐบาลใช้

**ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526:20)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชน

**นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2524:183)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

**ไพริคัณฑ์ เทชะรินทร์ (2527:6)** กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มชนสมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

**ปรัชญา เวสารัชช (2528:5)** ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตน ในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
2. ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น การคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงิน และวัสดุในการพัฒนา

**สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540:288)** ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง พฤติกรรมอันก่อรูปด้วยการร่วมและสมยอมตามพฤติกรรมที่คาดหวังของกลุ่มทางการและไม่ใช่ทางการ หรือในความหมายก็คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดสิ่งต่างๆ ร่วมกันนั่นเอง

**พรชัย รัชมีแพทย์ (2541:225-226)** ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ความหมายอย่างกว้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นรัฐมนตรี การเป็นคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย
2. ความหมายอย่างแคบ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

**วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531: 101)** กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม ว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันและเต็มที่ของกลุ่มบุคคล ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมเป็นเครื่องประกันว่า สิ่งที่มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้ความเป็นไปได้มากขึ้นกว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอ

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527: 2) ได้สรุปวาระการประชุมเรื่อง การสรุปมติข้อเสนอแนะจากการประชุมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วม ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

Matthias Stiefel และ Andrew Pearse (อ้างในปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 5-6) ได้เสนอมุมมองของการมีส่วนร่วมใน 5 มิติ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นการประจันหน้า (Confrontation) คือ เป็นการสะท้อนการแจกแจงแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่ผิดไปจากเดิม จึงอาจเป็นการประจันหน้าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้นต่าง ๆ กับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นอย่างมั่นคงแล้ว และไม่ยอมเปลี่ยนแปลง (Immobile Establishments) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของทางราชการ

2. การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกลุ่มและขบวนการในการเข้ากลุ่ม (Group and Process) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของทางราชการ

3. การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล (Individual) จากคำนิยามการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกัน การตัดสินใจเข้าร่วมเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล

4. การมีส่วนร่วมเป็นโครงการ (Project) ในวงราชการหรือองค์การระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมุ่งไปที่โครงการซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเฉพาะด้านและมุ่งให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มีส่วนร่วมในบางระดับ แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ

5. การมีส่วนร่วมเป็นนโยบาย (Policy Making) ตามความหมายกว้าง เป็นการมองการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเดียวกับการเป็นประชาธิปไตย คือ การยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

เดช กาญจนางกูร (2547: 4) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการแบ่งงานกันทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการในด้านความรู้ ความคิด และความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมปฏิบัติงานหรือกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการให้ประสานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นจังหวะเดียวกัน จึงจะทำให้การปฏิบัติร่วมกันสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดตามที่ผู้มีส่วนร่วมทุกคนปรารถนา

โดยสรุปแล้ว คำว่า “การมีส่วนร่วม” หรือ “Participation” เป็นคำที่หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับล่างของสังคม ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมีสิทธิ์มีเสียงในการพัฒนาแต่อย่างใด บัดนี้มีผู้เห็นความสำคัญและปรารถนาจะให้เขาเหล่านั้น เข้ามามีสิทธิ์เสียงในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง มิใช่เป็นผู้ถูกกระทำแต่ฝ่ายเดียว

#### แนวคิดและทฤษฎีของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดและทฤษฎีเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม สามารถใช้สนับสนุนกิจกรรมหรือการดำเนินงานให้เกิดความชัดเจนของแนวทางตามที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวข้องของการมีส่วนร่วม ดังนี้

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531: 24-36) กล่าวถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยึดเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักนั้น ไม่ใช่ของใหม่ แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มีผู้ใช้กันมานาน โดยเฉพาะในงานพัฒนาชุมชน แต่ได้ถูกคดบังโดยกระแสความคิดทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะกระแสความคิดที่มุ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งละเลยฐานะการพัฒนาที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ช่วยให้มีการพลิกฟื้น นำเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญอีกครั้ง ซึ่งไพโรจน์ได้อ้างถึงองค์การสหประชาชาติว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความหมายครอบคลุมถึงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา

นอกจากนี้ ยังได้เสนอสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่ของการบริหารการพัฒนา ว่าประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้



1. จะช่วยทำให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็น โครงการที่ตรงกับ ปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
2. ประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. การดำเนินงานโครงการจะราบรื่น เมื่อได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น
4. โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีการระดมทรัพยากรเมื่อมี การพัฒนามากขึ้น
5. จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น

นักวิชาการบางคนมองประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแบบ “การมี ส่วนร่วมที่แท้จริง” กับ “การมีส่วนร่วมไม่แท้จริง” (Genuine / Nongenuine Participation) สำหรับ “การมีส่วนร่วมที่แท้จริง” หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและความต้องการ ร่วม คิดและหาวิธีแก้ปัญหาก็หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ รวมถึงวางแผนงานหรือโครงการ ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มี อยู่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ให้บรรลุตามที่กำหนดไว้ และร่วมควบคุมติดตามประเมินผล ส่วน “การมี ส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง” นั้น เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตาม โครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว

การมองประเภทของการมีส่วนร่วมอีกทัศนะหนึ่ง คือการมองในลักษณะของระดับการมี ส่วนร่วม ซึ่งการมองในแง่นี้ จะแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นระดับ (Degree) ของการ มีส่วนร่วมจากน้อยไปมากเป็น 7 ระดับ ดังนี้

**ระดับที่ 1 ถูกบังคับ** ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมโครงการเพราะถูกบังคับ โดยไม่มีทาง หลีกเลี่ยง

**ระดับที่ 2 ถูกล่อ** ลักษณะนี้ประชาชนจะถูกล่อใจด้วยผลประโยชน์ ในรูปของค่าจ้าง แรงงาน หรือความสะดวกสบายบางอย่าง แต่เบื้องหลังจริง ๆ แล้ว เป็นการหาเสียงของนักการเมือง ผู้หยิบยื่นโครงการมาล่อเท่านั้น



**ระดับที่ 3 ถูกชักชวน** การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ส่วนมากเป็น โครงการที่ทางราชการคิดขึ้นเองเรียบร้อยแล้ว แล้วพยายามชักชวนประชาชนให้ร่วมมือทุกรูปแบบ โดยอาศัยระบบการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ว่าเป็นโครงการที่ดี ขอให้ประชาชนให้ความร่วมมือ

**ระดับที่ 4 สัมภาษณ์และวางแผนให้** ลักษณะการมีส่วนร่วมชนิดนี้ จะปรากฏว่าเป็นปัญหาความต้องการ และเสียงเรียกร้องของประชาชนจะได้รับการเอาใจใส่ขึ้นบ้าง กล่าวคือ ผู้ที่ว่าโครงการจะสำรวจปัญหาความต้องการ ด้วยการเรียกประชุม สอบถาม สัมภาษณ์ แต่การตัดสินใจว่าปัญหาของชาวบ้านคืออะไร ควรแก้ไขวิธีใด จะวางแผนอย่างไร และจะปฏิบัติตามแผนอย่างไร ยังคงเป็นเรื่องของทางราชการ

**ระดับที่ 5 มีโอกาสเสนอความเห็น** ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการวางโครงการ และการดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังเป็นส่วนของราชการอยู่

**ระดับที่ 6 มีโอกาสเสนอโครงการ** ในระดับนี้ทางราชการกับประชาชนจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ประชาชนอาจจะมีโอกาสตัดสินใจว่าปัญหาของตนคืออะไร จะแก้ไขได้อย่างไร วิธีใดดีที่สุด จนกระทั่งมีสิทธิ์เสนอโครงการและเข้าร่วมปฏิบัติด้วย

**ระดับที่ 7 มีโอกาสตัดสินใจ** ในระดับนี้ ประชาชนจะเป็นหลักสำคัญของการตัดสินใจในทุกเรื่อง ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลโครงการ

ปธาน สุวรรณมงคล (2527: 82) ได้อธิบายถึงปรัชญาของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เป็นการพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนในชนบท โดยยึดหลักสำคัญคือ การให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองโดยตนเอง การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ จึงเป็นการทำให้ชาวชนบทรู้จักวิเคราะห์ถึงสภาวะการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนเกิดความสำนึกและมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ขบวนการพัฒนานี้ก็จะเกิดจากความสมัครใจและมีความเป็นตัวของตัวเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องกำประกันว่าผลแห่งการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังได้เสนอขอบเขตการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในงานพัฒนาชนบทซึ่งสอดคล้องกับ John M. Cohen และ Norman T. Uphoff (1977: 219) โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการได้รับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินผล

นอกจากนั้น Norman T. Uphoff ยังได้เสนอกรอบแนวคิดเบื้องต้น ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ดังต่อไปนี้

**สำหรับมิติ (Dimension) ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท มี 3 มิติ ดังนี้**

1. มีส่วนร่วมในเรื่องอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลและดำเนินงาน

2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามีส่วนร่วม ในเรื่องของเพศ สถานภาพ ครอบครัว อาชีพและรายได้

3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

**ส่วนบริบท (Contexts) ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั้นมี 2 บริบท ดังนี้**

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาลักษณะของสิ่งนำเข้า ว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ได้รับประโยชน์เร็วหรือช้า) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพ และธรรมชาติปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากแนวคิดนี้สามารถที่จะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนควรจะได้เข้าร่วมกิจกรรม ตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การค้นหาปัญหา ตระหนักถึงปัญหานั้น ๆ แล้วก็ร่วมในขั้นตอนการวางแผนเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นประชาชนยังควรจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วยเงินทอง แรงงาน หรือวัสดุอุปกรณ์ และต่อจากนั้น ประชาชน ก็ควรที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานที่ทำลงไปด้วย

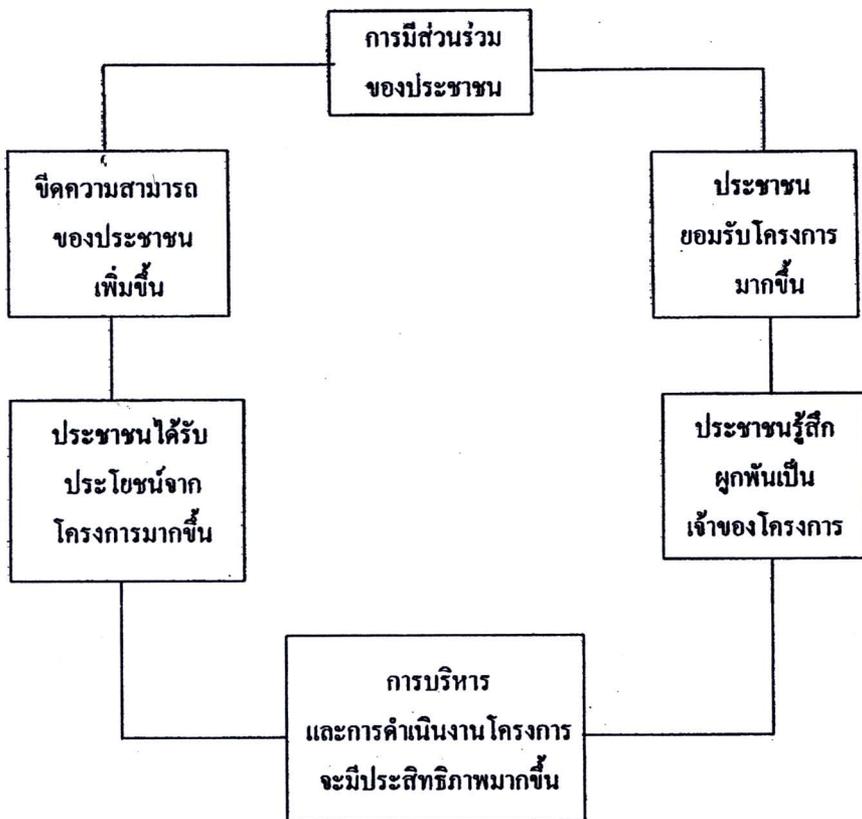
สรุปความหมายตามแนวคิดนี้ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง ความรู้สึกร่วมของบุคคลหนึ่งที่อยู่ในกลุ่ม องค์กร หรือชุมชน ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลนั้นกระทำการใด ๆ สำเร็จตามจุดมุ่งหมายของกลุ่มและเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มของตน ถ้าสมาชิกกลุ่มทุกคนขาดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในการกระทำการใด ๆ แล้ว สมาชิกก็จะไม่กระทำการใด ๆ นั้น ๆ เพราะถือว่าไม่ใช่เรื่องของตน จึงไม่อยากจะเกี่ยวและไม่ร่วมรับผิดชอบใด ๆ เนื่องจากมิได้ร่วมกระทำการดังกล่าว ทำให้กลุ่มต้องประสบความล้มเหลวในการทำการของกลุ่ม

## 2.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการพัฒนาทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความสำคัญต่อการเมืองของประเทศอีกหลายประการ เช่น การยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน และผู้ที่จะสามารถรู้ถึงความแตกต่างในความต้องการและสามารถตอบสนองได้ตรงตามความต้องการนั้นก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นบันไดขั้นแรกของการชักนำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับชาติต่อไป ดังนั้น การที่จะชักนำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองระดับชาติ โดยไม่ยอมให้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นก็จะมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นล้มเหลว ขณะเดียวกันการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับการปกครองของประเทศนั้น ๆ เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน (เสนห์ จุ้ยโต : 2533, 66-67

สมยศ ทุ่งหว้า (2534: 219) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งสรุปได้ว่า เป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนพึ่งตนเอง ช่วยให้มีการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาของเขา จะทำให้มีอำนาจต่อรองมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง จะช่วยพัฒนาประชาธิปไตย โครงสร้างสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะสรุปเป็นแผนภาพที่จะช่วยให้เข้าใจชัดเจน ดังนี้



ภาพที่ 1 แบบจำลองแนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน  
(สมยศ ทุ่งหว้า : 2534)



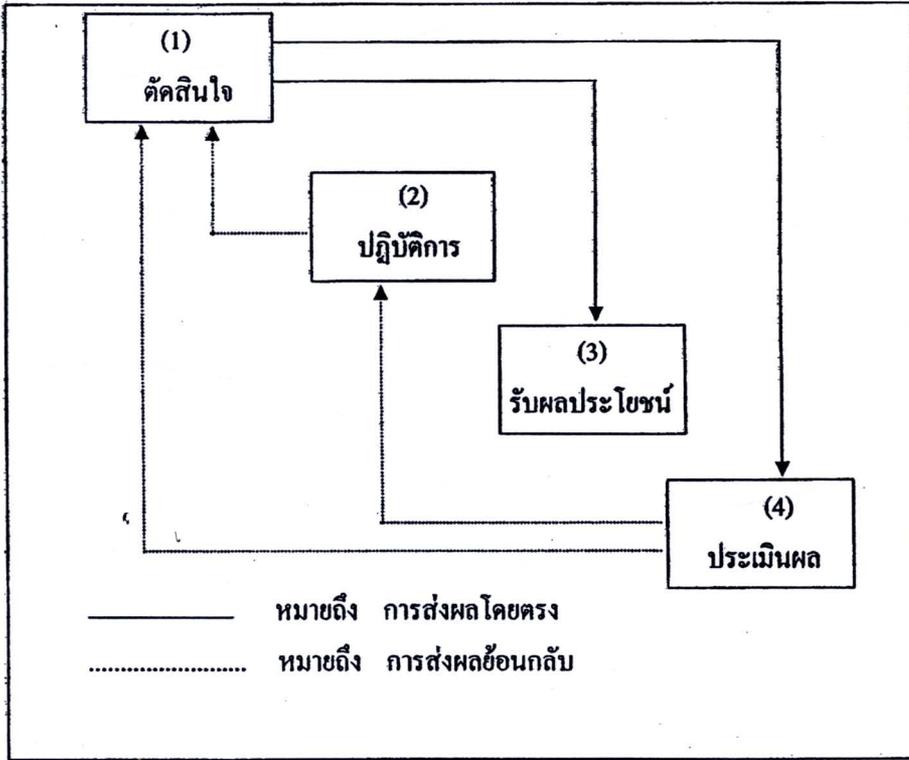
### ลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไพรัตน์ เตะชะรินทร์ (2527: 10) กล่าวถึงรูปแบบและประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวเพื่อร่วมกันทำประโยชน์ต่อส่วนรวม
2. องค์กรประชาชนที่จัดตั้งมาอย่างเป็นทางการ
3. ตัวแทนบุคคลหรือตัวแทนขององค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ

นอกจากนี้ ไพรัตน์ เตะชะรินทร์ (ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ : 2527, 23 อ้างถึงใน สิทธิภาพ เมืองคุ้ม: 2538, 23) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ร่วมกันทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของประชาชน
3. ร่วมนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของสังคม
4. ร่วมตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมติดตาม ควบคุม และประเมินผล บำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่กำหนดไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ Cohen และ Uphoff เสนอไว้ สามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังภาพที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากขั้นตอนการตัดสินใจจะมีผลต่อการปฏิบัติการ และจากการปฏิบัติการก็มีผลกระทบต่อไปยังการรับผลประโยชน์และการประเมินผล ในขณะที่เดียวกันการตัดสินใจจะมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วย

### 2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น มีดังนี้

กชกาญจน์ ศรีวิวัฒน์ (2543) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความพร้อมของสุขาภิบาลในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ศึกษากรณีอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าซางไม่มีความพร้อมในด้านความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น และเนื่องจากสภาพสภาวะทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศรวมถึงประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอาจจะมุ่งทำมาหากินเพื่อเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของตนเองมากกว่าที่จะมาสนใจในเรื่องการเมืองท้องถิ่น จึงไม่สนใจติดตามสถานการณ์การทำงานของเทศบาล โดยไม่ได้ตรวจสอบการทำงานของข้าราชการการเมือง จากการศึกษาวิจัยดังกล่าว จะเห็นว่าได้มีการศึกษาถึงทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลไว้บ้างแล้ว แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงความพร้อมหรือความต้องการของประชาชนต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก่อน ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อทราบถึงความพร้อมและความต้องการของประชาชนต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจึงน่าสนใจเนื่องจากในขณะที่ผู้ศึกษาวิจัยอยู่ในระหว่างพิจารณาของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล 270 แห่ง ทั่วประเทศเป็นเทศบาลตำบลซึ่งจะทำให้ทราบถึงความรู้สึกนึกคิด ความรู้ ความเข้าใจ ความพร้อมและท่าทีในการแสดงออกในรูปแบบต่างๆ ของประชาชน ที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของคณะผู้บริหารในการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลต่อไป

ชวลีพร วิมุกตานนท์ (2522) ทำการวิจัยในหัวข้อเรื่อง “กลุ่มท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท” พบว่า การพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน และอาศัยระบบราชการและวัฒนธรรมภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวย นอกเหนือนโยบาย กลวิธี และระบบการดำเนินงานแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังขึ้นอยู่กับตัวประชาชนหรือชุมชนของเขาเองด้วย

**กรณีศึกษา ชมดี (2524)** ทำการวิจัยในหัวข้อเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี อำเภอวารินชำราบ พบว่าระดับของการมีส่วนร่วมมี หลายแบบ เช่น แบบเข้าร่วมประชุม ร่วมออกแรง ร่วมออกเงิน ร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ ร่วมเป็นคณะกรรมการ ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมเป็นผู้ชักชวนและร่วมเป็นผู้ริเริ่ม สำหรับปัจจัยที่จูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นั้นพบว่า ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความต้องการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ต้องการมีเกียรติ ต้องการมีอาชีพใหม่ ต้องการมีสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนสมาชิก ต้องการได้รับความช่วยเหลือในการจำหน่ายผลผลิต ต้องการได้รับการชักชวนจากเพื่อนสมาชิก ต้องการเงินทุน ส่วนผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ ได้แก่ การใช้ผลผลิตพันธุ์ดีเพาะปลูก การใช้ปุ๋ยคอกแทนปุ๋ยเคมี การใช้ยาปราบศัตรูพืช ได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น

**ฉอาน วุฑฒิกรมรรักษ์ (2526)** ศึกษาเรื่อง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน ในโครงการสร้างงานในชนบท พบว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน แต่มีผลต่อปริมาณการเข้าร่วม สถานภาพทางสังคมและความแตกต่างกันในเรื่องเพศเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมมากที่สุด ได้แก่ ความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง รองลงมาคือต้องการพัฒนาหมู่บ้าน และมีงานทำ สำหรับสาเหตุที่ประชาชนไม่เข้าร่วมเพราะมีงานทำ ไม่มีเวลา ไม่ว่างและมีธุรกิจในครอบครัว

**เชาว์ เตชะ (2541)** ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ่ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานว่า สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนมีผลสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจต่อเป้าหมายทางการเมือง และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการวิจัยครั้งนี้ อาศัยการศึกษาจากเอกสารและการสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามกับประชาชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับดี มีความพึงพอใจต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

นภา ชมไพบูรณ์ (2529) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของเกษตรกร พบว่า ด้านรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้น สมาชิกมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์มากกว่าขั้นตัดสินใจ มีสมาชิกส่วนน้อยที่มีส่วนแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ ผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จะเป็นประธานกลุ่มลักษณะการมีส่วนร่วมเป็นไปในรูปแบบของตัวแทนกลุ่มจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ช่องทางการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มยังมีข้อจำกัดอยู่คือ ปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเมืองและประวัติศาสตร์ การที่กลุ่มดำรงอยู่ได้เกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ การสนับสนุนขององค์กรเอกชนและสถาบันการศึกษาที่กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2524) ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของกลุ่มสตรี พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานของกลุ่มสตรีมี 9 ปัจจัย ได้แก่ ความสามารถของคณะกรรมการบริหารกลุ่ม กลุ่มมีกิจกรรมดำเนินงานที่ต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่เอาใจใส่ต่อกลุ่ม ได้รับสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ กลุ่มมีเงินทุน สมาชิกให้ความร่วมมือกับกลุ่มดี กรรมการกลุ่มมีความสามารถ ผู้นำท้องถิ่นสนับสนุนกลุ่ม และกลุ่มไม่มีปัญหาเรื่องตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ สำหรับปัจจัยที่มีผลกระทบและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบท มี 4 ปัจจัย คือ ความเชื่อถือผู้นำ ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การได้รับผลประโยชน์และการยอมรับ เป็นต้น

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบ้านไธสง จังหวัดลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในแง่ของกิจกรรม รูปแบบ ระดับ และสาเหตุของการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

1. โครงการหรือกิจกรรม ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ โครงการหรือกิจกรรมประเภทอื่น ๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น / ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม
2. การเข้าไปมีส่วนร่วม จะเป็นไปโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้น จะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน
3. ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมมีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

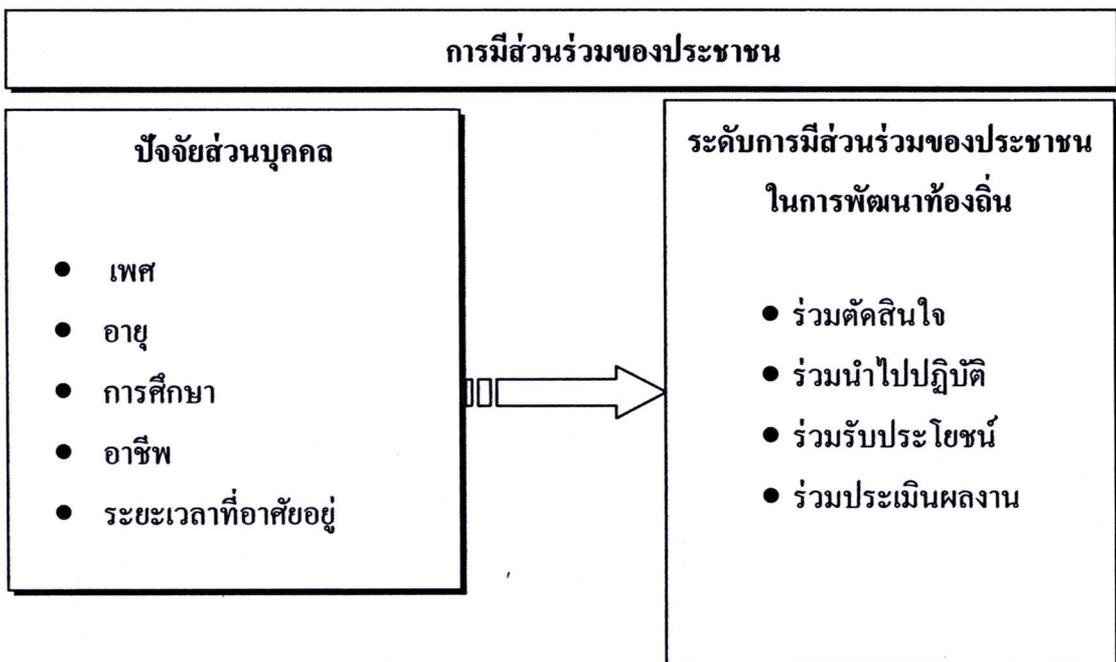
4. สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับสาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วม นั้น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้ คือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

จากแนวคิดและผลงานที่เกี่ยวข้องที่ได้นำมาพิจารณา เป็นส่วนหนึ่งที่ผู้วิจัยจะนำไปประกอบในการศึกษาการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเมืองเส้น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำปัจจัยที่ได้มากำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด รวมถึงสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของงานวิจัยได้อย่างครบถ้วน

#### 2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา