

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และการศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดประชาสังคม
4. แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ
5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนแรกนี้ประกอบด้วย การอธิบายแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ความหมายของประชาธิปไตย รูปแบบและพัฒนาการของประชาธิปไตย ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรากฐานแนวคิดสำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นที่มาของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวยังเป็นที่มาของแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีกำเนิดตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1960 Carol Pateman นักทฤษฎีทางการเมืองชาวอังกฤษได้เริ่มนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาเผยแพร่ในโลกตะวันตก และในปัจจุบันแนวคิดนี้ได้กลายเป็นกระแสนิยมไป

ทั่วโลก (วัชรินทร์ ชาญศิลป์, 2552, หน้า 18; พัชรีย์ สิโรรส, 2553, หน้า 10) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยของประชาชนและความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนในลักษณะที่ประชาชนและสมาชิกในชุมชนมีจิตสำนึกการเป็นพลเมือง มีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยและการตัดสินใจที่ดีของชุมชน (Alan Fowler, 1996 อ้างอิงใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546, หน้า 113-114)

ทั้งนี้ที่มาของแนวคิดดังกล่าวอาจถือกำเนิดขึ้นจากปัญหาที่สำคัญสองประการ ได้แก่

ประการแรก คือ จากการที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่กำหนดโดยภาครัฐ และสุดท้ายก็ไม่ได้รับคำตอบที่ต้องการจากภาครัฐ จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลในหลายๆ ประเทศมีความเห็นร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีการปรับวิธีการบริหารงานแบบใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2550, ไม่มีเลขหน้า)

ประการที่สอง คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะเสริมจุดแข็งและช่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมที่รูปแบบและพัฒนาการของประชาธิปไตย) เนื่องจากประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบผู้แทนในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรเป็นจำนวนมาก (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541, หน้า 48)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ประเทศต่างๆ หลายประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีความเห็นร่วมกันว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความจำเป็นและมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จนทำให้ภาครัฐในหลายๆ ประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทย (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2545, หน้า 53-62) ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนได้อย่างดียิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในส่วนตัวต่อไปจะกล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยที่นักวิชาการ และบุคคลสำคัญหลายๆ ท่านได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษาทำความเข้าใจประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานของงานวิจัยชิ้นนี้ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ยื่นสมมติงานวิจัย
วันที่ 18 ต.ค. 2555
เลขทะเบียน..... 255022
เลขเรียกหนังสือ.....



### ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่าประชาธิปไตย มาจากการผสมคำระหว่างคำว่า “ประชา และ อธิปไตย” ซึ่งมาจากภาษาอังกฤษว่า Democracy ที่มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คำว่า Demokratia โดย “Demos” แปลว่า ประชาชน และ “Cratos” แปลว่า การปกครอง จึงทำให้สามารถอธิบายความหมายของคำว่าประชาธิปไตยได้ว่า หมายถึง การปกครองโดยประชาชน (อมร รักษาสัตย์, 2543, หน้า 9)

คำจำกัดความของคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นไม่มีความหมายที่แน่นอนและเป็นสากล เนื่องจากคำจำกัดความของประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับแนวทางการปฏิบัติ ความเข้าใจ ประสบการณ์ ความเชื่อของผู้ศึกษาเรื่องประชาธิปไตยและประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2549, หน้า 3) ดังนั้นในงานวิจัยขั้นนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอความหมายของประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ตำรา รวมถึงความหมายของประชาธิปไตยที่มีนักวิชาการและบุคคลสำคัญ โดยที่ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของประชาธิปไตยไว้ดังนี้

ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองเป็นของประชาชน ในลักษณะที่อำนาจการปกครองของรัฐบาลต้องมาจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครอง คือ รัฐบาลจะต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนให้มีความเท่าเทียมกัน และมีจุดมุ่งหมายของการปกครองที่คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ (เอนไซโคลปีเดีย บริแตนนิกา ฉบับ 1966 อ้างอิงใน อมร รักษาสัตย์, 2543, หน้า 3-4; Abraham Lincoln, 1863 อ้างอิงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 2; Joseph Schumpeter, 1950, p. 269; Robert A.Dahl, 1971, p. 3; Eva Etzioni-Halevy, 1997, unpagged)

จากความหมายของประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นมีเนื้อหาและรายละเอียดของความหมายประชาธิปไตยดังตารางที่ 1 ดังนี้

ตาราง 1 แสดงรายละเอียดความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย		
ผู้ให้ความหมาย	ความหมาย	ที่มา
เอินไซโคลปีเดีย บริเตนนิกา ฉบับ 1966	<p>1. ในความหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตย คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้นเป็นของพลเมืองทั้งปวงเป็นผู้ใช้โดยตรงตามระเบียบวิธีที่ว่าเสียงข้างมากเป็นฝ่ายชนะการปกครองแบบนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง”</p> <p>2. เป็นการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งพลเมืองใช้สิทธิอย่างเดียวกันนั้นโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกและรับผิดชอบต่อประชาชน พลเมืองทั้งหมดไม่ได้ใช้สิทธิในการปกครองด้วยตนเอง แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบผู้แทน”</p> <p>3. เป็นการปกครองรูปหนึ่งซึ่งมักจะได้แก่รูปประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ผู้ที่มีเสียงข้างมากจะใช้อำนาจตัดสินใจได้ก็แต่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ออกแบบไว้รับรองสิทธิของคนข้างน้อยให้ได้ชื่นชมสิทธิส่วนบุคคลหรือส่วนรวมบางประการ เช่น สิทธิในการพูด และในทางศาสนา แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบเสรี หรือแบบมีรัฐธรรมนูญ”</p> <p>(Liberal or constitutional democracy)</p>	อ้างอิงใน อมร รักษาสัตย์, 2543, หน้า 3-4

## ตาราง 1 (ต่อ)

ประชาธิปไตย		
ผู้ให้ความหมาย	ความหมาย	ที่มา
Abraham Lincoln	การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน	อ้างอิงใน ปรินซ์เพท เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 2
Joseph Schumpeter	เป็นระบบการเมืองที่มีการเลือกตั้งอย่างเสรีซึ่งได้สร้างระบบการตรวจสอบได้ผู้ปกครองมาจากการลงคะแนนของมวลชน ในปัจจุบันบริบทที่เราสนใจมักอยู่ที่ประชาธิปไตยทางการเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เป็นการคงอยู่ของสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของพลเมือง รวมถึงการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ	Joseph Schumpeter, 1950, pp. 269
Robert A. Dahl	ระบอบการเมืองระบอบหนึ่งที่ทางรัฐบาลต้องตอบสนองความชอบของประชาชนที่ถือว่าเป็นความเท่าเทียมของการเมือง	Robert A. Dahl, 1971, p. 3
Eva Etzioni-Halevy	เป็นระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสมัครใจ เสรี มีการเลือกตั้งที่เป็นการแข่งขันโดยผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ ทุกคนที่มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้งหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ เสรีภาพของประชาชนที่รวมเสรีภาพในการพูด ได้รับข้อมูลสมาคม และมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง	Eva Etzioni-Halevy, 1997, unpaged

ที่มา: เอนไซโคลปีเดีย บริเตนิกา ฉบับ 1966, Abraham Lincoln, 1863;

Joseph Schumpeter, 1950; Robert A. Dahl, 1971; Eva Etzioni-Halevy, 1997

จากความหมายของประชาธิปไตยที่แสดงข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองระบอบหนึ่งที่อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองเป็นของประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้มีหลักการสำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งการนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้นั้นจะขึ้นอยู่กับแนวทางการปฏิบัติ ความเข้าใจ ประสบการณ์ ความเชื่อ และประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศซึ่งในการนำมาใช้นี้ต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพัฒนารูปแบบการปกครองให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมมากที่สุด

ดังนั้นในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงรูปแบบและพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มตั้งแต่ยุคแรกของการนำระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาใช้จนกระทั่งถึงในยุคปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าพัฒนาการและรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้มีพัฒนาการและรูปแบบการนำมาใช้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### **รูปแบบและพัฒนาการของประชาธิปไตย**

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน พบว่าพัฒนาการของประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน คือ

**ยุคแรก** เป็นสังคมที่เรียบง่าย และเป็นประชาธิปไตยแบบตรง (Direct Democracy) ตัวอย่างสังคมที่ใช้ประชาธิปไตยแบบนี้คือ นครเอเธนส์ ซึ่งมีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่มีประชากรเพียง 40,000 คน ที่มีความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง ดังนั้นพลเมืองทุกคนจึงมีสิทธิในการร่วมประชุมสภาซึ่งมีการจัดขึ้นปีละ 40 ครั้ง สภาทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ และผู้ที่เป็นพลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและออกเสียง ดังนั้นพลเมืองแต่ละคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ

**ยุคที่สอง** เป็นสังคมที่ซับซ้อนขึ้น สมัยก่อนยุคอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หลังปี ค.ศ.1700 สังคมมีความซับซ้อนเนื่องจากมีประชากรเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองของพลเมืองนั้นต้องผ่านทางผู้แทนที่มาจากกาเลือกตั้ง (พัชรี สิโรต, 2553, หน้า 9) หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภา ประชาชนจะเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกสภาจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดี ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ซึ่งอาจเรียกประชาธิปไตยแบบผู้แทนว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2545, หน้า 45)

**ยุคที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** เริ่มจากปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท เช่น แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล หรือร่วมมือในการดำเนินนโยบาย เป็นต้น โดยไม่จำกัดสิทธิเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น (พัชรี สีโรต, 2553, หน้า 9-10)

จากรูปแบบและพัฒนาของประชาธิปไตยจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นวิวัฒนาการของประชาธิปไตยที่ปรับตัวและพัฒนาการเพื่อให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์ และเหมาะสมกับแนวทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และในส่วนตัวต่อไปจะเป็นการอธิบายความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นรากฐานแนวคิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างมากมายดังนี้

#### **ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน**

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้น (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 60) ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆระหว่างประชาชนให้มีความเท่าเทียมกัน ในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งยังมีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ กำหนดให้ภาครัฐมีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นั้นจะต้องมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2549, หน้า 25)

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับคำนิยามของ วัชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์ (2552, หน้า 18) ที่ได้สรุปความหมายของ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง ระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ที่สนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมก็มากขึ้นไม่ใช่แค่ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เริ่มตั้งแต่กระบวนการริเริ่มหาปัญหา การออกนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม (2545, หน้า 17) ยังได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในมุมมองของความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของประชาชนในสังคม ไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

ดังนั้นจากความหมายและคำนิยามดังกล่าวข้างต้นจึงสามารถสรุปความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ระบบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระจายอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน รวมถึงการปรับโครงสร้างการทำงานของภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้และมุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ กระบวนการริเริ่มหาปัญหา การออกนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

เมื่อทราบความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเนื่องจากความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้กล่าวไว้และผู้วิจัยได้นำมารวบรวมไว้ในงานวิจัยชิ้นนี้ ดังนี้

### **ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองระบบอบประชาธิปไตย**

John Hillard and Martin Kemp (1999, unpagged) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างระบบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือ

ความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (John Hillard and Martin Kemp, 1999, unpagged อ้างอิงใน คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม, 2545, หน้า 18)

จากความสำเร็จดังกล่าวสอดคล้องกับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2549, หน้า 26-27) ที่ได้สรุปว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากนี้จะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังมีความสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย ดังที่ Benjamin R. Barber (2003, p.117) ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งเน้นการปกครองตนเองของประชาชนในสังคม โดยที่ประชาชนมีแนวคิดที่คล้ายคลึงกันจะก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ร่วมกันในทางการเมืองการปกครอง และสามารถนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ในประเด็นเดียวกันนี้ พริพล ไตรทศาวิทย์ (2544, หน้า 45) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในด้านต่างๆ ได้อย่างอิสระ สามารถแสดงและใช้สิทธิของตนอย่างมีความรับผิดชอบ ตลอดจนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อมได้นั้นเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

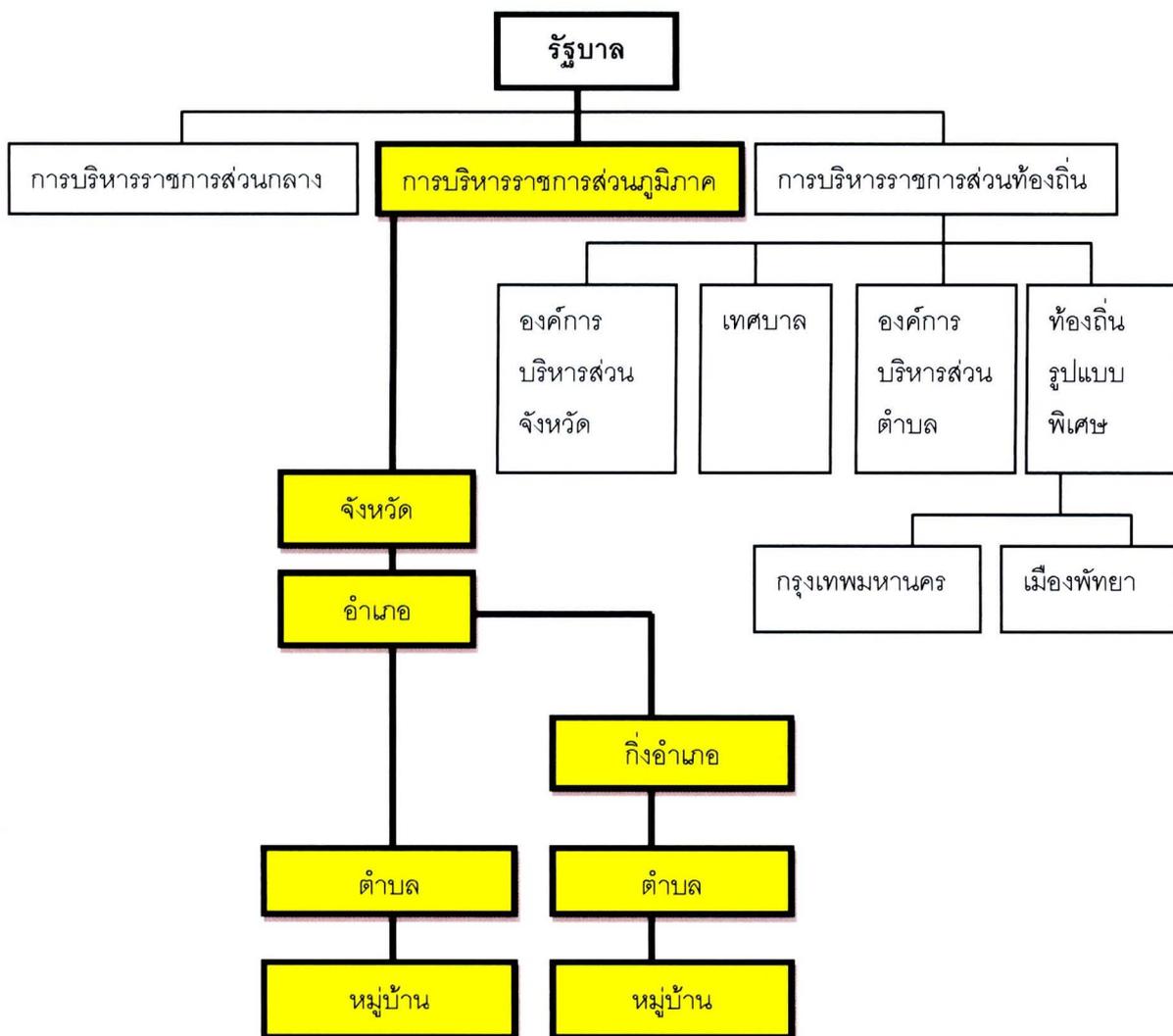
ดังนั้นจากความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ เข้มแข็ง และยั่งยืน รวมถึงเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของภาครัฐให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชน มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายหรือโครงการต่างๆ ของรัฐบาลมีความเหมาะสมกับสังคมและสอดคล้องกับปัญหาอีกทั้งยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารงานภาครัฐของไทยในยุคปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนทำให้ประเด็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมายาวนานและยังส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการปรับตัวสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2553, หน้า 16)

ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถือเป็นรากฐานสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่นำมาสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในยุคปัจจุบัน และยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบราชการภายในประเทศ ให้มีการปรับรูปแบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังที่จะอธิบายในส่วนต่อไป

### แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากในปัจจุบันสังคมประชาธิปไตยของประเทศไทยได้ก้าวสู่ยุคสมัยแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้นซึ่งข้อบ่งชี้สำคัญประการหนึ่ง คือ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2555 ที่มุ่งเน้น “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Governance หรือ PG) (อรทัย ก๊กผล, 2553, หน้า 87) ซึ่งระบบราชการของไทยจะต้องปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ถือเป็นการบริหารราชการในระดับภูมิภาคตามแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ดูภาพที่ 3 ประกอบ) (เอกวิทย์ มณีธร, 2549, หน้า 214-215) ที่จะต้องปรับตัวให้การบริหารงานมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย



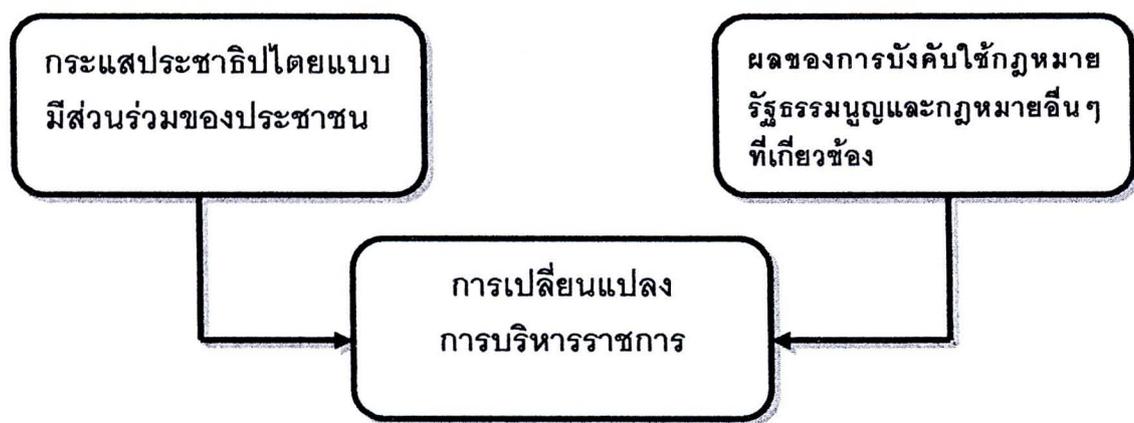
ภาพ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่มา: เอกวิทย์ มณีธร, 2549, หน้า 215

หมายเหตุ: ■ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการบริหารราชการที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้

ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีเนื้อหาอยู่ด้วยกันห้าส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก เหตุผลและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ส่วนที่สอง ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ส่วนที่สาม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และในส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดตามลำดับเหตุผลและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ นั้นมีอยู่ด้วยกันสองประการ คือ 1) กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2) ผลของการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ดูภาพที่ 4 ประกอบ) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



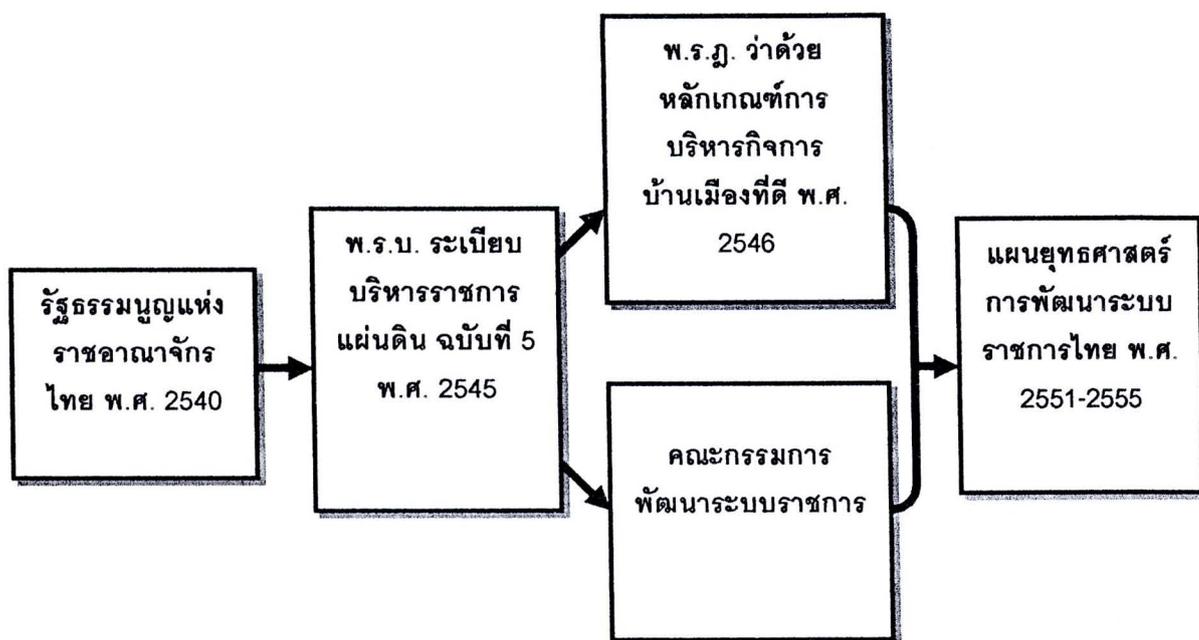
ภาพ 4 เหตุผลและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

ที่มา: สรุปจาก ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2545; สถาบันพระปกเกล้า, 2553; อรทัย ก๊กผล, 2553; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549; พิชรี สิโรต, 2553

หมายเหตุ: → แสดงความสัมพันธ์ของสาเหตุและความจำเป็นที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ

**ประการที่หนึ่ง** กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพียงแค่การเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น จนกระทั่งเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งสำคัญที่สุดสองเหตุการณ์ คือ เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ที่ก่อให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่สูงขึ้น และกระแสความตื่นตัวของภาคประชาชนดังกล่าวส่งผลให้การบริหารราชการยุคใหม่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารราชการภายใต้กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยตรง โดยเฉพาะการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ เนื่องจากภาครัฐเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของภาครัฐว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะก่อให้เกิดกลไกในการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจรัฐ รวมถึงการพัฒนาประเทศจะเป็นไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวส่งผลให้ในปัจจุบันหลักการพื้นฐานสำคัญของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกันเองและภาคส่วนอื่นๆ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2545, หน้า 3; สถาบันพระปกเกล้า, 2553, หน้า 16; วรเดช จันทรรคร, 2540, หน้า 102; อรทัย ก๊กผล, 2553, หน้า 85)

**ประการที่สอง** ผลของการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับปัจจุบัน) ได้ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งส่งผลให้เกิดกฎหมายลำดับรองที่ กำหนดให้การบริหารราชการต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกฎหมายดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555 (อรทัย ก๊กผล, 2553, หน้า 85-87; พัชรี สิโรต, 2553, หน้า 2; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 344) (ดูภาพที่ 5 ประกอบ) ที่กำหนดให้การบริหาร ราชการของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งผลลงไปสู่การปฏิบัติที่ แท้จริง



ภาพ 5 แสดงความเป็นมาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

ที่มา: สรุปจาก อรรถัย ก๊กผล, 2553; พัชรีย์ สิโรต, 2553; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549

หมายเหตุ: → แสดงที่มาของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากกฎหมายต่างๆ ในประเทศ

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นแรงขับเคลื่อนให้การดำเนินงานของภาครัฐในปัจจุบันต้องให้ความสนใจและมุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารราชการในปัจจุบัน ดังนั้นในส่วนต่อไปจะเป็นการกล่าวถึง ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ เพื่อให้มีความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

#### ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่มีความหมายกว้างและมีผู้ให้ความหมายไว้อย่างมากมายและหลายมิติ เช่น ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติที่เป็นความหมายทั่วไป ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการมีส่วนร่วมในชุมชน เป็นต้น โดยในที่นี้จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในมิติของการบริหารราชการ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายดังกล่าวโดยผู้วิจัยได้นำมาสรุปไว้ในงานวิจัยชิ้นนี้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ หมายถึง กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และประเมินผล ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะตอบสนองของความต้องการของประชาชน (พัชรี สิโรต, 2553, หน้า 3; อรุณ โสทธิพันธ์, 2554, สไลด์ 2; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 344) และเป็นไปตามหลักการมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เปิดเผย โปร่งใส เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย และเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2550, ไม่มีเลขหน้า)

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจะมีความสอดคล้องกับคำนิยามการมีส่วนร่วมของปารีชาติ วลัยเสถียร (2552, หน้า 198-199) ที่ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

นอกจากนี้ โกวิท พวงงาม (2553, หน้า 63-64) ยังได้ให้ความหมายในอีกมุมมองหนึ่ง คือ ความหมายในมุมมองของการสร้างพลังในการรวมกลุ่มทางสังคม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมนั้นเป็นอำนาจในการตัดสินใจ ของบุคคล กลุ่ม องค์กร ในการเข้าร่วมกระบวนการทำงานหนึ่งที่อาศัยความพร้อมเพรียงกัน เพื่อสร้างพื้นที่ทั้งด้านการทำงาน และจิตใจที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ หากจะกล่าวว่าการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนา ก็คงไม่แปลกเพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดสามารถเข้าใจสถานการณ์ของงานโดยภาพรวมทั้งหมด โดยเฉพาะการทำให้เขารู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน กลุ่ม องค์กร ที่อยู่ในกระบวนการคิดริเริ่ม ตัดสินใจ วางแผนงาน และดำเนินงาน เป็นต้น ที่ส่งผลให้เกิดการอุทิศตนในการปฏิบัติงานนั้นๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามแนวทางที่ได้วางไว้

วิภาส ทองสุทธิ (2551, หน้า 172) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอีกมุมมองหนึ่งว่า เป็นการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

โดยความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวสอดคล้องกับความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และสถาบันพระปกเกล้า (2548, หน้า 11) ที่ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ว่าหมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและ การตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่เกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนและประเด็นปัญหาที่พิจารณาว่า จะส่งผลกระทบต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ต้องมีอิสรภาพ มีความเสมอภาค และมีความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้ยังต้องมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ เป็นกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และประเมินผล โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งภาครัฐจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการดำเนินงานที่เปิดเผย โปร่งใส และเท่าเทียมกัน รวมถึงมีความเป็นประชาธิปไตย และมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

เมื่อทราบถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ ว่าองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดพิษณุโลกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในกระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบใดและอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

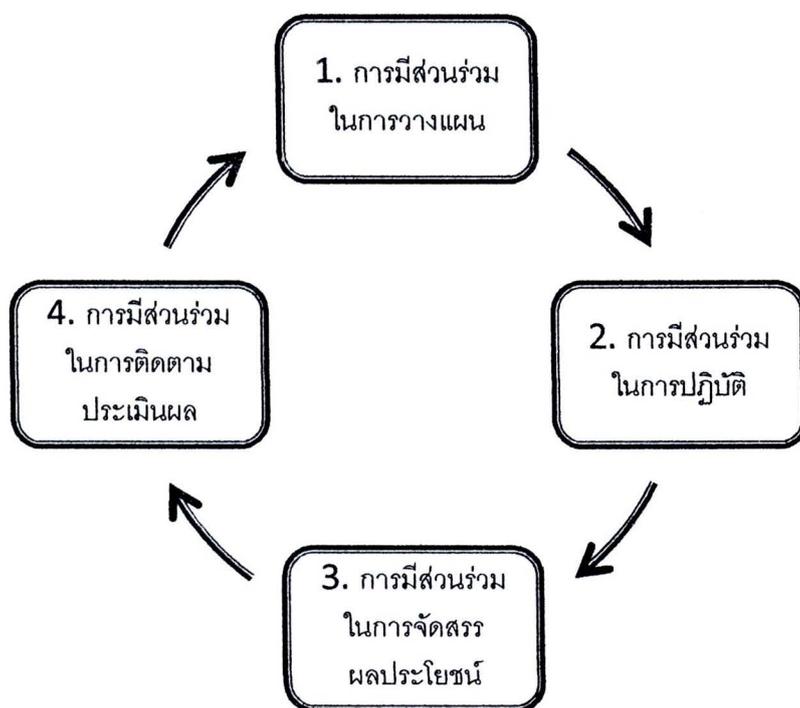
## กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในบทบาทของตนเองในการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการต่างๆ กับทางภาครัฐ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ไว้ดังนี้

John M Cohen and Norman Thomas Uphoff (1980, pp. 213-218) ได้แบ่งการมีส่วนร่วม ออกเป็น 4 แบบ คือ

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

ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff มีความสอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ Lee Davis (1996, unpagued) ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นสี่ขั้นตอน (ดูภาพที่ 6 ประกอบ)



ภาพ 6 แสดงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: กระบวนการมีส่วนร่วมของ Lee Davis, 1996

หมายเหตุ: —> แสดงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอน

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งสี่ขั้นตอนดังกล่าว ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน และ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนและการร่วมวางแผนโครงการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และการตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์หรือผลของโครงการ หรือผลของการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ต่อไปประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆด้วย ซึ่งผลของการประเมินดังกล่าวนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

นอกจากนี้ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526, หน้า 10 อ้างอิงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 58) ยังได้อธิบายกระบวนการมีส่วนร่วมไว้สี่ขั้นตอนเช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย

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

อย่างไรก็ตามนอกจากกระบวนการมีส่วนร่วมสี่ขั้นตอนดังกล่าว จากการศึกษาของ ปาริชาติ วลัยเสถียร (2552, หน้า 205) ได้แบ่งกระบวนการมีส่วนร่วมในมิติของการศึกษาชุมชน โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน ซึ่งทำให้สามารถแบ่งกระบวนการมีส่วนร่วมออกเป็นห้าขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคล และสังคม
5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที

นอกจากนี้ในส่วนของ อรรถัย ก๊กผล (2552, หน้า 18-19) ยังได้รวบรวมกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด โดยแบ่งกระบวนการมีส่วนร่วมไว้หกขั้นตอน ดังนี้

1. เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่
2. เริ่มคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง
3. ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
4. ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
5. ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
6. ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัตถุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม สามารถนำกระบวนการมีส่วนร่วมตามแนวทางของ ปาริชาติ วลัยเสถียร (2552) และอรรถัย ก๊กผล (2552) มาสังเคราะห์จัดหมวดหมู่ความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff (1980) และ Lee Davis (1996) (ดูภาพที่ 7 ประกอบ)

ดังนั้นจากภาพที่ 7 สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็นสี่ขั้นตอนหลักประกอบด้วย

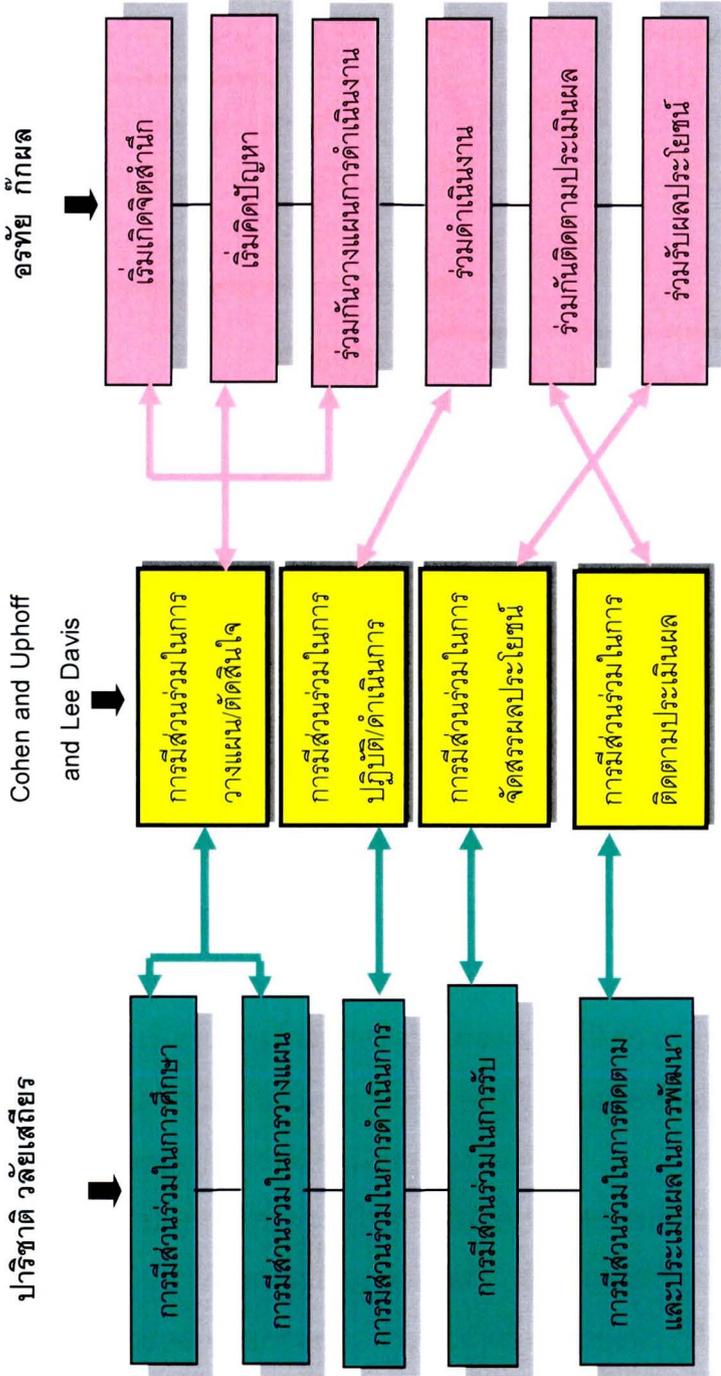
1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน/ตัดสินใจ คือ การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ ซึ่งกระบวนการนี้จะครอบคลุมทั้งในส่วนของกาเกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม การกำหนดปัญหา การวางแผนและการตัดสินใจดำเนินการตามแผน

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ คือ การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน รวมไปถึงการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

3. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ คือ การเข้าร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ การได้รับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบของเงิน วัสดุสิ่งของ ผลประโยชน์ด้านสังคม และส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงผลประโยชน์ทางด้านจิตใจ เช่น ความสุขสบาย ความพึงพอใจในสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล คือ การประเมินโครงการกิจกรรมต่างๆ เพื่อที่จะร่วมกันตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และนำผลการประเมินที่ได้ใช้ในการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินโครงการเพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ สามารถสำเร็จลุล่วงตรงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงผลของการประเมินดังกล่าวนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

ผู้วิจัยจะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทั้งสี่ขั้นตอนดังกล่าวเป็นแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนของการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ดูภาพที่ 8 ประกอบ)

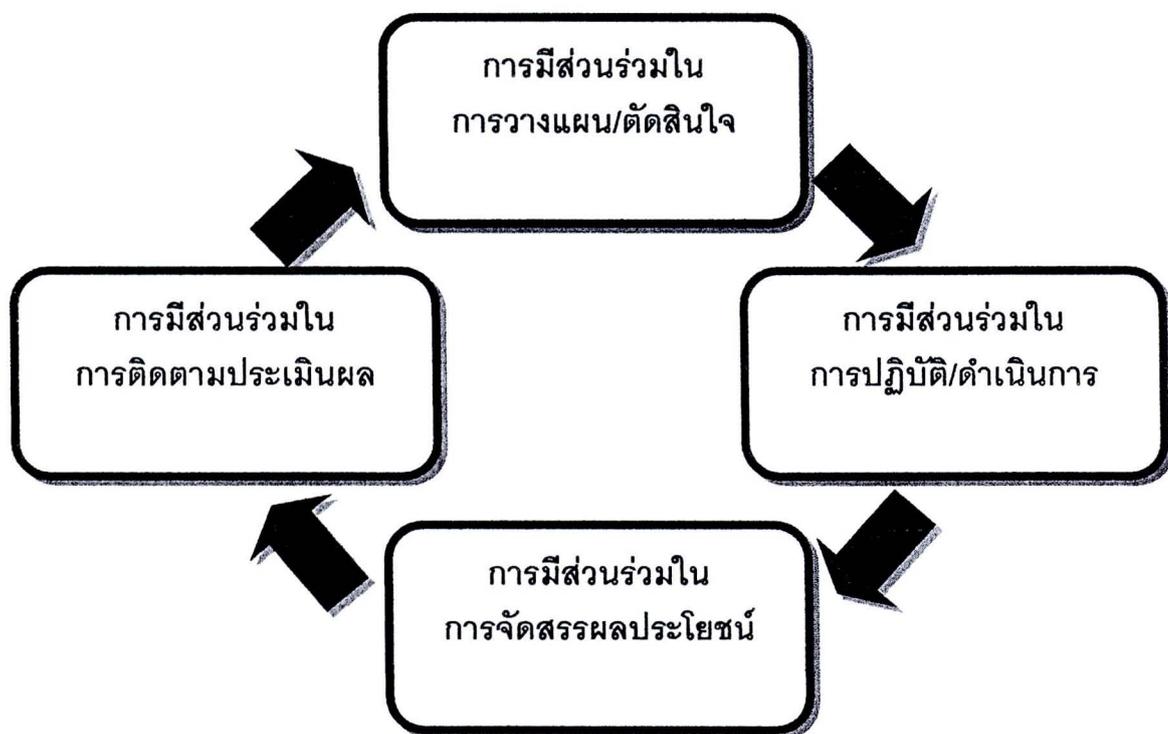


ภาพ 7 แสดงการสังเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วม (ปารีชาติ วลัยเสถียร, อรทัย กักผล กับ กระบวนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff and Lee Davis)

ที่มา: สรุปจากปารีชาติ วลัยเสถียร, 2552; อรทัย กักผล, 2552; Cohen and Uphoff, 1980 and Lee Davis, 1996

หมายเหตุ: ↔ แสดงความสอดคล้องของการมีส่วนร่วมของ ปารีชาติ วลัยเสถียร กับกระบวนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff and Lee Davis  
→ แสดงความสอดคล้องของการมีส่วนร่วมของ อรทัย กักผล กับกระบวนการมีส่วนร่วมของ Cohen and Uphoff and Lee Davis





ภาพ 8 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้เป็นแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ที่มา: สรุปจาก Cohen and Uphoff, 1980 and Lee Davis, 1996

หมายเหตุ: ➡ แสดงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมในแต่ละด้าน

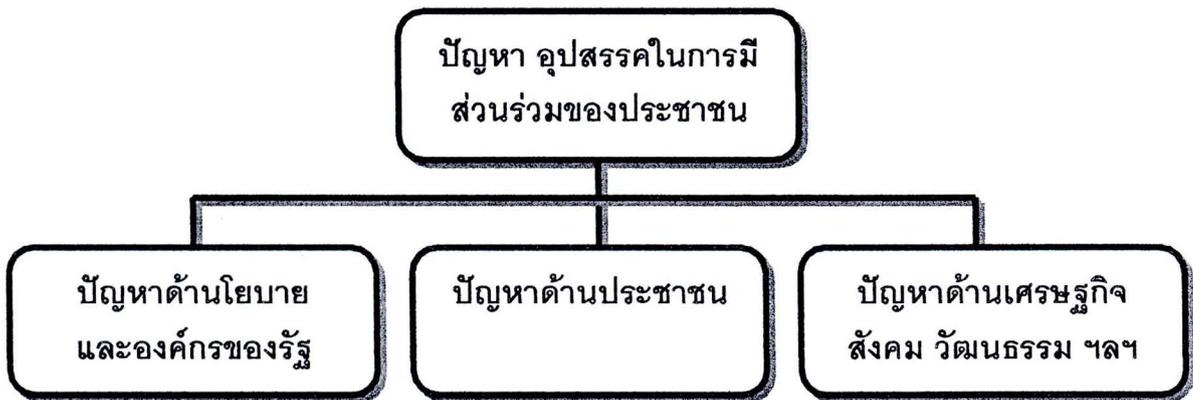
เมื่อทราบถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนสุดท้ายนี้จะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหา และอุปสรรคในการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นได้สองทาง คือ จากทางภาครัฐ และจากภาคประชาชน เช่น ภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประชาชนเป็น เครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในส่วนของปัญหาจากภาคประชาชนเอง เช่น ปัญหา

การขาดความเข้าใจ และขาดองค์ความรู้ที่เพียงพอที่ส่งผลให้ประชาชนรู้ไม่เท่าทันภาครัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย ที่ได้จัดรวบรวมไว้อย่างกว้างๆ เช่น ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังกล่าว ปาริชาติ วลัยเสถียร (2552, หน้า 238-240) และ โกวิทย์ พวงงาม (2553, หน้า 80-82) ได้รวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งผู้วิจัยได้นำมารวบรวมและสรุปไว้ได้ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแบ่งออกได้เป็นสามด้าน ซึ่งประกอบด้วย ปัญหาด้านนโยบายและองค์กรของรัฐ ปัญหาด้านประชาชน และปัญหาด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง (ดูภาพที่ 9 ประกอบ) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



ภาพ 9 ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2552; โกวิทย์ พวงงาม, 2553

1. ปัญหาด้านนโยบายและองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสองระดับ คือ

1.1 ระดับนโยบาย โครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางสังคม พบว่า นโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการพัฒนาเพราะอำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางไม่มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การบริหาร และระบบเศรษฐกิจ อยู่ในกลุ่มนายทุน

1.2 ระดับปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจและขาดทักษะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนขาดการประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และขาดการประสานงาน การติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ

## 2. ปัญหาด้านประชาชน แบ่งได้เป็นสองกลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มผู้นำ พบว่า ผู้นำไม่มีความเข้มแข็งจึงทำให้ชาวบ้านขาดความเชื่อถือและศรัทธา มีการครอบงำความคิดประชาชน เพราะต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนทำให้ขาดความศรัทธาจากประชาชน

2.2 กลุ่มประชาชนทั่วไป พบว่า ประชาชนมีภาระด้านการประกอบอาชีพ ด้านครอบครัว ด้านสุขภาพร่างกายของประชาชน ขาดทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางด้านความคิดเห็น ผลประโยชน์การแบ่งพรรคแบ่งพวก ส่งผลให้ขาดความสามัคคี ขาดการศึกษา ขาดความรู้ด้านวิทยาการต่างๆ ขาดความเชื่อมั่น ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นจึงทำให้ไม่สนใจ ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม อีกทั้งยังไม่ศรัทธาในตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 3. ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง

3.1 ด้านการเมือง พบว่า ขาดการกระจายอำนาจ เพราะระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย

3.2 ด้านเศรษฐกิจ พบว่า กระบวนการผลิต บัณฑิตจบการผลิตรอบอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม ซึ่งมีกลไกของรัฐควบคุมระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ทำให้ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร

3.3 ด้านสังคม และวัฒนธรรม พบว่า มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ อันเกิดจากความไม่รู้เพราะขาดการศึกษา มีการครอบงำของผู้นำและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนทำให้ความยากจนตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ (ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2552, หน้า 238-240; โกวิท พวงงาม, 2553, หน้า 80-82)

จากปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาด้านนโยบายและองค์กรของรัฐ ปัญหาด้านประชาชน และปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครอง ล้วนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและพบค่อนข้างมากใน

การศึกษาที่นักวิชาการได้รวบรวมไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

เมื่อทราบถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการในส่วนดังกล่าว ข้างต้นแล้ว ดังนั้นในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายแนวคิดประชาสังคม เพื่อทราบความหมายของ ประชาสังคม องค์ประกอบของประชาสังคม แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาค ประชาสังคม และความสำคัญของประชาสังคมในการเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในการเข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## แนวคิดประชาสังคม

### ความหมายของประชาสังคม

แนวคิดประชาสังคมถือเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาค ประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากประชาสังคมมีความสำคัญในฐานะ เป็นตัวแทนของการเมืองภาคประชาชนที่จะแสดงพลังของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้เป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยที่ ประชาสังคม (Civil Society) เป็นแนวคิดในการพัฒนาสังคมในยุคศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นสังคมข้าม พันยุคความทันสมัย (Post- Modern Societies) สำหรับประเทศไทยแนวคิดดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) เป็นต้นมา ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมี งานเขียนทางด้าน “ประชาสังคม” ปรากฏอยู่ไม่มากนัก และมีการให้นิยามความหมายที่แตกต่าง กัน (โอบาส ปัญญา, 2544, หน้า 13) ซึ่งความหมายของคำว่าประชาสังคมในยุคดังกล่าวที่เป็น รากฐานของความหมายที่สามารถสร้างคุณค่าให้แก่สังคม ที่มีนักวิชาการหลายๆท่านได้ให้คำ จำกัดความไว้และสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

ประชาสังคม หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาด้วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการ กระทำในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างจะเรื่องใดก็แล้วแต่ และมีการจัดการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับ วิถีชีวิตของประชาชน โดยอาศัยองค์กร กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลายที่ประชาชน จัดขึ้น เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

(Civic network) ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ เช่น เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีความเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals) โดยจุดเน้นของประชาสังคม ได้แก่ 1. ไม่ชอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่สามารถชี้้นำกำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร 2. ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ซึ่งส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่แก่งแย่งแข่งขันกันจนไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 6; ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2539, หน้า 162; ชูชัย ศุภวงศ์, 2541, หน้า 165; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542, หน้า 35)

ความหมายของประชาสังคมดังกล่าวสอดคล้องกับ ฌูว์ฟงส์ จิตรนิรัตน์ และอดิศร ศักดิ์สูง (2543, หน้า 35) ในสองประเด็นหลัก ประเด็นแรก คือ การที่ประชาชนมองเห็นวิกฤตการณ์สภาพปัญหา และ/หรือตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่จะเกิดขึ้นในสังคม มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ และประเด็นที่สอง คือ เป็นกิจกรรมอันหลากหลาย ด้วยความสมานฉันท์ เอื้ออาทรและการเรียนรู้ร่วมกัน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ ปีติพงษ์ เต็มเจริญ (2543, หน้า 26) ที่สรุปว่า ประชาสังคมหมายถึง การที่คนในสังคมหรือชุมชนมีจิตสำนึกและมีความรู้สึกร่วมกัน มีความสนใจร่วมกัน มีความปรารถนาที่ดีต่อกัน รวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อจะเรียนรู้สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมร่วมกัน เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถศึกษารายละเอียดความหมายของประชาสังคมตามแนวทางของนักวิชาการต่างๆ ได้ตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตาราง 2 แสดงรายละเอียดความหมายของประชาสังคม

ผู้ให้ความหมาย	ประชาสังคม	
	ความหมาย	ที่มา
ประเวศ วะสี	การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาด้วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง จะเรื่องใดก็แล้วแต่ และมีการจัดการ	ประเวศ วะสี, 2536, หน้า 4
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	ทุกๆส่วนของสังคม โดยรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนด้วย ถือว่าทั้งหมดเป็น Civil Society แต่ถ้าถือตามแบบตะวันตก Civil Society คือส่วนที่อยู่นอกภาครัฐ แต่ในความหมายของชัยอนันต์ หมายถึงทุกฝ่ายที่เข้ามาเป็น Partnership กัน	ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539, หน้า 5
ชาติชาย ณ เชียงใหม่	กลุ่มองค์กรที่เป็นพลังนอกระบบรัฐ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันขึ้นมา โดยจะไม่หวังกำไรหรือหวังกำไรก็ตามที่ ต้องการมีบทบาทร่วมกับรัฐในการที่จะจัดระเบียบการปกครอง การพัฒนาจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน	อ้างอิงใน ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, 2541, หน้า 93
เกษียร เตชะพีระ	สถาบันอิสระที่อยู่นอกรัฐ สถาบันอิสระที่อยู่นอกรัฐดังกล่าวไม่ได้เป็นประชาชนทั้งหมด มีที่เป็นของเอกชนด้วย ธุรกิจเอกชนก็รวมด้วย รากเหง้าหรือที่มาของคำคำนี้ ขอเพียงแต่เป็นสถาบันที่อยู่นอกรัฐก็นับว่าเป็นประชาสังคม	อ้างอิงใน ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, 2541, หน้า 123

## ตาราง 2 (ต่อ)

ประชาสังคม		
ผู้ให้ความหมาย	ความหมาย	ที่มา
ไพบูลย์ วัฒนศิริ ธรรม	สังคมที่ประชาชนทั่วไปมีบทบาทสำคัญในเรื่องการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชน โดยอาศัยองค์กร กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลายที่ประชาชนจัดขึ้น หรือหมายถึง ส่วนของสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ (ซึ่งดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย) และไม่ใช่อำนาจธุรกิจ (ซึ่งดำเนินงานโดยมุ่งหวังผลกำไร)	อ้างอิงใน ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล, 2541, หน้า 162
ชูชัย ศุภวงศ์	การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนที่ยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือว่าภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย	ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, 2541, หน้า 165
ธีรยุทธ บุญมี	การคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม รัฐกับกิจกรรม การรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็นของสังคม ประชาสังคม ก็คือ สังคมที่สมาชิกกระตือรือร้น เอา การเอางานถกเถียงร่วมกันในประเด็นร่วมกันของสังคมในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์โดยรวมของภาคสาธารณะหรือของส่วนรวม	ธีรยุทธ บุญมี, 2547, หน้า 19

## ตาราง 2 (ต่อ)

ประชาสังคม		
ผู้ให้ความหมาย	ความหมาย	ที่มา
อเนก เหล่าธรรมทัศน์	เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีความเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals)	อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542, หน้า 35
ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และ อติศร ศักดิ์สูง	การที่ประชาชนมองเห็นวิกฤตการณ์สภาพปัญหา และ/หรือตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่จะเกิดขึ้นในสังคม มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กร เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างเป็นทางการและ มีกิจกรรมอันหลากหลาย ด้วยความสมานฉันท์ เอื้ออาทรและการเรียนรู้ร่วมกัน	ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และ อติศร ศักดิ์สูง, 2543, หน้า 35
ปิติพงศ์ เต็มเจริญ	การที่คนในสังคม หรือชุมชนมีจิตสำนึกและมีความรู้สึกร่วมกัน มีความสนใจร่วมกัน มีความปรารถนาที่ดีต่อกัน รวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ เพื่อจะเรียนรู้สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมร่วมกัน เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม	ปิติพงศ์ เต็มเจริญ, 2543, หน้า 26

ที่มา: ประเวศ วะสี, 2536; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539; ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2539; เกษียร เตชะพีระ, 2539; ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2539; ชูชัย ศุภวงศ์, 2541; อธิยุทธ บุญมี, 2547; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542; ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และอติศร ศักดิ์สูง, 2543; ปิติพงศ์ เต็มเจริญ, 2543

จะเห็นได้ว่าแนวคิดประชาสังคมของนักคิดและนักวิชาการในสังคมไทยนั้น มีแง่มุมที่แตกต่างกันทางแนวคิดประชาสังคม ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองแนวคิด คือ แนวคิดที่ว่าประชาสังคม หมายถึง ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงทุกฝ่ายที่รวมอยู่ในรัฐ ได้แก่ประชาสังคม ตามความหมายของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2539) และชูชัย ศุภวงศ์ (2541) กับอีกแนวคิดหนึ่งที่ว่า ประชาสังคม หมายถึง ส่วนที่อยู่ภายนอกรัฐ เป็นอิสระจากรัฐ หรืออยู่ท่ามกลางระหว่างรัฐกับปัจเจกชน (สังคม) ซึ่งทำงานในลักษณะการคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม ได้แก่ ประชาสังคมตามความหมายของ ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2539), เกษียร เตชะพีระ (2539), ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2539), ธีรยุทธ บุญมี (2547) และอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542)

ดังนั้นจากความหมายของประชาสังคม ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้สามารถสรุปความหมายของประชาสังคมในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ว่า ประชาสังคม หมายถึง กลุ่มคน (ประชาชน) หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ (ตามกฎหมาย) หรือจัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนหรือในสังคมนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อม

จากความหมายของประชาสังคมดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายคุณลักษณะของประชาสังคมที่ถือเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับทางภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนไม่ว่าจากทางตรงหรือทางอ้อม และเพื่ออธิบายคุณลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคมและการเป็นตัวแทนของภาคประชาชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายองค์ประกอบของประชาสังคม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### องค์ประกอบของประชาสังคม

ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และ อติศร ศักดิ์สูง (2543, หน้า 41-42) ได้สรุปองค์ประกอบของประชาสังคมที่จะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

#### 1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Vision)

ความเป็นกลุ่มองค์กรที่มีสำนึกต่อสาธารณะนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คนในองค์กรหรือกลุ่มประชาสังคม จะต้องมองเห็นอนาคตข้างหน้าร่วมกัน รู้และเข้าใจร่วมกัน ถึงทิศทางข้างหน้าที่จะไปด้วยกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้น การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันของกลุ่มคนในประชาสังคมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ซึ่งการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน จะต้องอาศัยการคิด วิเคราะห์สังเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงพร้อมไปกับการปฏิบัติจริง

## 2. มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายย่อมเป็นเงื่อนไขให้เกิดการเรียนรู้ ตัดสินใจ และร่วมลงมือปฏิบัติผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นร่วมกัน

## 3. เป็นธรรมชาติที่ไม่ใช่การจัดตั้งแต่งตั้ง

ประชาสังคมต้องเกิดขึ้นบนเงื่อนไขของสำนึกที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน บนพื้นฐานของการเติบโตไปอย่างเป็นธรรมชาติ การจัดตั้งหรือแต่งตั้งโดยกลไกอำนาจรัฐย่อมทำให้องค์กรและการดำเนินกิจกรรมขาดความเป็นอิสระ และในที่สุดจะขาดความยั่งยืนต่อเนื่อง

## 4. มีความรัก ความเอื้ออาทร สमानฉันท์

การรวมกลุ่มของประชาสังคมบนพื้นฐานที่หลากหลาย จำเป็นต้องสร้างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความรัก ความเมตตา ความเอื้ออาทร ความสามัคคี และความสมานฉันท์ จะเป็นส่วนเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง

## 5. มีความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้

ประชาสังคมจะต้องสร้างและสะสมองค์ความรู้ที่สามารถปรับใช้และเรียนรู้เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา และจะต้องมีศักยภาพและความสามารถที่จะแสวงหาความรู้ด้วย

## 6. มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน

การเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคมจะช่วยสร้างให้เกิดพลัง เกิดปัญญา กระบวนการในการก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน จำเป็นที่จะต้องอาศัยเทคนิควิธีการมากมาย หลากหลายและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ แต่ละกลุ่ม ซึ่งจะต้องคิดค้นร่วมกัน

## 7. มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง/เครือข่ายความร่วมมือ

การสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นความจำเป็นที่จะทำให้ประชาสังคมมีความเติบโตและขยายตัวออกไปอย่างมั่นคง ระบบการสื่อสารของประชาสังคมเป็นการสื่อสารในแนวราบ ดังนั้น การคิดค้นรูปแบบใหม่ๆ การเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ นับเป็นแนวทางสำคัญเพื่อการสื่อสาร

## 8. มีระบบจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ

การสร้างประชาสังคมจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการจัดการที่ดี การจัดการที่ดีนี้ต้องดี ทั้งองค์กรระบบ และประสิทธิภาพของคนและองค์กร (ดูตารางที่ 3 ประกอบ)

### ตาราง 3 สรุปลองค์ประกอบประชาสังคม

องค์ประกอบ	รายละเอียด
มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Vision)	การมองอนาคตร่วมกัน รับรู้เข้าใจทิศทาง เป้าหมายที่จะไปด้วยกัน
มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง	กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ย่อมเป็นเงื่อนไขการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมืออย่างแท้จริง
เป็นธรรมชาติที่ไม่ใช่การจัดตั้งแต่งตั้ง	เกิดขึ้นบนสำนึกที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เป็นธรรมชาติมีระดับความสำนึกของพลเมือง มีศักยภาพในการร่วมกันแก้ไขปัญหา
มีความรัก ความเอื้ออาทร สমানฉันท์	สร้างขึ้นบนพื้นฐานแห่งความรัก ความเมตตา ความเอื้ออาทร ความสามัคคี และความสमानฉันท์
มีความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้	สร้างและสะสมองค์ความรู้ที่สามารถปรับใช้และเรียนรู้เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา
มีการเรียนรู้จากการปฏิบัติหรือทำกิจกรรมร่วมกัน	เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติ
มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง/เครือข่ายความร่วมมือ	การสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การหาช่องทางในการสื่อสารรูปแบบต่างๆ การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
มีระบบจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ	การจัดการที่ดีทั้งในแง่ขององค์กร ระบบและคนในองค์กร

ที่มา: อนุพงษ์ จิตรนิรัตน์ และอดิศร คักดีสูง, 2543, หน้า 42



นอกจากองค์ประกอบตามแนวทางของ อนุพงษ์ จิตรนรินทร์ และอดิศร คักดีสูง แล้ว รายงานการศึกษา โครงการสนับสนุนบทบาทและองค์การความร่วมมือของประชาชนในการพัฒนา ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและอำเภอ จัดทำโดยมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2541, อ้างอิงใน, ชรรค์เพชร พลบูรณ์, 2551, หน้า 42) ยังได้แบ่งองค์ประกอบของประชาสังคมออกเป็น 3 องค์ประกอบ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางของ อนุพงษ์ จิตรนรินทร์ และ อดิศร คักดีสูง คือ

1. ค่านิยมและบรรทัดฐานของชุมชน (Norm of civic community) คือ ความไว้วางใจและ เชื่อใจกัน ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความอดทนอดกลั้นต่อความขัดแย้ง และการเปิดกว้างยอมรับ ความแตกต่างหลากหลาย หรืออีกความหมายหนึ่ง คือ สำนึกประชาคม (Civic Consciousness) หมายถึง การตื่นตัวของสังคมและการยอมรับในสาธารณชนถึงความสำคัญขององค์คุณแห่งประชา สังคม หรือ Civic virtue

2. โครงสร้างองค์การประชาสังคม (Structure of associational life) หมายถึง กลุ่มทาง สังคม หรือองค์ประกอบที่รองรับการคบหาสมาคม และเอื้ออำนวยต่อการแสดงออกทางสังคมของ บุคคล

3. เครือข่ายการสื่อสารสาธารณะ (Network of public communication) คือ การสื่อสาร สาธารณะช่วยให้มีการพูดคุย ถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือเครือข่ายประชาสังคมที่มี โครงสร้างและกระบวนการที่เชื่อมโยงองค์การอิสระ สาธารณะประโยชน์และปัจเจกชนอิสระเข้า ด้วยกัน และทำให้เกิดการสื่อสารสนทนาระหว่างองค์กรเหล่านี้กับปัจเจกชนและสาธารณชน

นอกจากนี้รายงานการศึกษา โครงการพัฒนาศักยภาพ ศูนย์ศึกษาคุณา ด้านเศรษฐกิจ พหุเพียงและประชาสังคม (2541, หน้า 14-15) ได้แบ่งองค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคมไว้ สามองค์ประกอบด้วยกัน คือ

1. จิตสำนึกประชาคม (Civic consciousness) หมายถึง ความคิดและความยอมรับเรื่อง การรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความเอื้ออาทร ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกัน ในอันที่จะเรียนรู้ร่วมกันหรือแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะหุ้นส่วน (partnership) เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ มีอิสระเท่าเทียมกัน และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

2. โครงสร้างองค์การประชาสังคม (Civic organization) หมายถึง กลุ่มการรวมตัวซึ่งอาจ เป็นองค์กรที่เป็นทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราว เฉพาะเรื่องหรือต่อเนื่องก็ได้ สมาชิกของกลุ่มอาจเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือภาค ประชาชน หรือว่ารวมกันอยู่ก็ได้ จำนวนสมาชิกไม่จำกัดมีสมาชิกเพียง 2-3 คนก็ได้ รูปแบบที่เห็น

มากที่สุดคือ องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์ ในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิ สมาคม ชมรม สมาพันธ์ สหพันธ์ ชุมชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ หรือกลุ่มอื่นๆ

3. เครือข่ายประชาสังคม (Civic network) หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม หรือเชื่อมโยงองค์กรประชาสังคมต่างๆ เข้าด้วยกัน เครือข่ายประชาสังคมจะเป็นสิ่งที่ช่วยรวมแห่งจิตสำนึกของสมาชิกขององค์กรประชาสังคมต่างๆ ให้เกิดอำนาจที่สามที่มีความเข้มแข็งในสังคมมากขึ้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า องค์ประกอบหลักที่สำคัญของประชาสังคม ประกอบด้วย 1) ค่านิยมหรือวิสัยทัศน์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน 2) โครงสร้างของประชาสังคมที่เป็นการรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนในชุมชนหรือในสังคม และ 3) การเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

เมื่อทราบถึงองค์ประกอบของประชาสังคม ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมจึงนำไปสู่การศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม สามารถนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของภาคประชาชนต่อไปในอนาคต

### **แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม**

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม และผู้วิจัยได้นำมาสรุปรวบรวมเพื่อเป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยชิ้นนี้ ดังนี้

กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำลือ วรธนา จารุสมบุญ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์ (2542, หน้า 24-29) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งในขบวนการประชาสังคมประกอบด้วย

1. การสร้างการเมืองภาคประชาชน กล่าวคือ ประชาชนต้องตื่นรู้ ตระหนักในพลังหรือเสียงของภาคประชาชน และแสดงออกซึ่งบทบาทหน้าที่และสิทธิเสรีภาพของตน
2. การเน้นสร้างการสานสัมพันธ์เชิงสาธารณะ กล่าวคือ ขบวนการประชาสังคมเป็นเรื่องของการสานสัมพันธ์เชิงสาธารณะ (Public relationship) การประสานเชื่อมโยงกันจึงเป็นสิ่งจำเป็นทั้งในเชิงความคิด และความเข้าใจต่อยุทธศาสตร์ร่วมของขบวนการประชาสังคม

3. การผลักดันให้ภาครัฐสนับสนุนและส่งเสริมภาคประชาสังคม กล่าวคือ รัฐต้องเป็นผู้สนับสนุน สร้างเสริมความแข็งแกร่งของภาคประชาชน ด้วยการทำความเข้าใจแนวคิดประชาสังคม การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนทำงานกับรัฐได้อย่างกว้างขวางขึ้น การเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะอันจำเป็น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2544, หน้า 44) ที่ได้กล่าวว่า องค์การภาคประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน หากต้องการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนในสังคม จำเป็นต้องขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการตั้งและดำเนินการขององค์การภาคประชาชนลงให้หมด รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานด้วยงบประมาณและกำลังทรัพยากรของราชการ

4. การถอดบทเรียนการทำงานของขบวนการและเครือข่าย กล่าวคือ ขบวนการประชาสังคมเป็นการทำงานเพื่อสังคมที่ต้องอาศัยแนวคิดและยุทธศาสตร์ จึงจำเป็นต้องสร้างความรู้ควบคู่ไปกับกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับการปรับตัวในโลกของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบตนเองและถอดบทเรียนการทำงานอย่างสม่ำเสมอ และใช้บทเรียนและความรู้มานำกระแสให้เดินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

5. การสั่งสมองค์ความรู้ด้านประชาสังคมโดยการวิจัยและพัฒนา กล่าวคือ การสานต่อองค์ความรู้ให้กว้างขวางขึ้น เจาะลึกในบางประเด็นมากขึ้น ทำงานวิจัยในภาคสนามเผชิญกับปัญหาของจริงมากขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปพัฒนาสร้างพื้นที่สาธารณะให้เกิดขึ้นจริง

นอกจากนี้จากรายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม (2541, หน้า 15-16) ได้เสนอ องค์ประกอบของประชาสังคมที่เข้มแข็งว่ามีห้าประการดังนี้ คือ

1. จิตสำนึกประชาสังคม
2. โครงสร้างพื้นฐานสาธารณะและช่องทางการสื่อสาร
3. กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและการตัดสินใจ
4. ภาวะการผู้นำและผู้นำชุมชน
5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถาบัน

องค์ประกอบประชาสังคมที่เข้มแข็งในด้านกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และผู้นำชุมชน ดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า (2553, หน้า 50-61) จากการศึกษา

ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน แผนชุมชน และภูมิหลังของชุมชน

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้ให้แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม ได้แก่ ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 22-25) โดยได้เสนอแนวทางสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม คือ การแปรบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง รวมทั้งการสร้างองค์กรเอกชนให้มีส่วนในการกระตุ้นการใช้สิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ วัชรา ไชยสาร (2545, หน้า 106-107) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองควบคู่ไปกับการเมืองของนักการเมือง เช่น การพัฒนาการศึกษาของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การศึกษาวิเคราะห์ปัญหา การเชื่อมโยงและประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างการเมืองภาคประชาชนด้วยตนเอง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย

1. การสร้างจิตสำนึกของประชาชน ได้แก่ ประชาชนต้องตื่นรู้ ตระหนักในพลังหรือเสียงของภาคประชาชน และแสดงออกซึ่งบทบาทหน้าที่และสิทธิเสรีภาพของตน รวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
2. การเชื่อมโยงติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การเปิดโอกาส หรือเปิดเวทีให้ทุกคนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการประสานเชื่อมโยงกันทั้งในเชิงความคิด และความเข้าใจต่อยุทธศาสตร์ร่วมของขบวนการประชาสังคม
3. การสร้างภาวะผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่ การเป็นผู้นำที่ผู้คนยอมรับนับถือ และมีอิทธิพลต่อความคิด การปฏิบัติตนของคนในชุมชน
4. การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น การสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ การศึกษา การพัฒนางานวิจัย การกำหนดกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

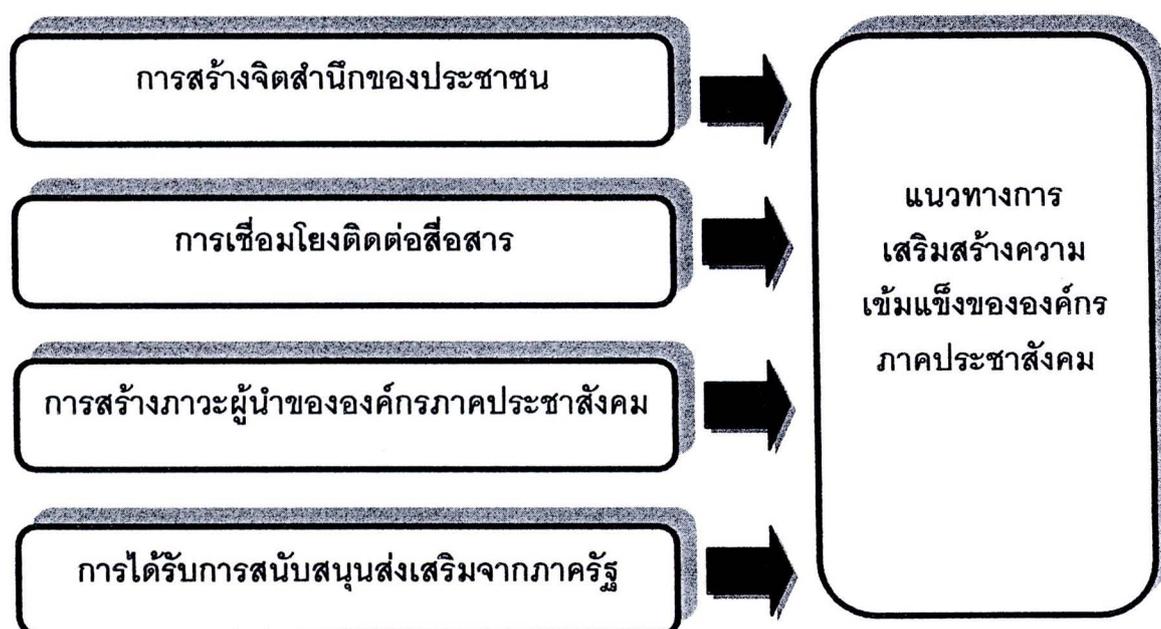
จากแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปที่มาในแต่ละแนวทางจากนักวิชาการต่างๆ ได้ดังตารางที่ 4 ดังนี้

ตาราง 4 ที่มาของแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร ภาคประชาสังคม	ชื่อ – นามสกุล
การสร้างจิตสำนึกของประชาชน	กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำลี วรรณา จารุสมบุรณ์ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2542, หน้า 24-29, รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, 2541, หน้า 15-16
การเชื่อมโยงติดต่อสื่อสาร	กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำลี วรรณา จารุสมบุรณ์ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2542, หน้า 24-29, รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, 2541, หน้า 15-16
การสร้างภาวะผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม	รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, 2541, หน้า 15-16, สถาบันพระปกเกล้า , 2553, หน้า 50-61
การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ	กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำลี วรรณา จารุสมบุรณ์ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2542, หน้า 24-29, นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2544, หน้า 44, ธีรยุทธ บุญมี, 2541, หน้า 22-25 และวัชรา ไชยสาร, 2545, หน้า 106-107

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำลี วรรณา จารุสมบุรณ์ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2542; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2544; รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, 2541; สถาบันพระปกเกล้า, 2553; ธีรยุทธ บุญมี, 2541; วัชรา ไชยสาร, 2545

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่าแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ ประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกของประชาชน การเชื่อมโยงติดต่อสื่อสาร การสร้างภาวะผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม และการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ (ดูภาพที่ 10 ประกอบ)



ภาพ 10 แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล อนุชาติ พวงลำสี วรธนา จารุสมบุญณ์ และอาภรณ์ จันทร์สมวงศ์, 2542; นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2544; รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์ศึกษาดูงานด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม, 2541; สถาบันพระปกเกล้า, 2553; ธีรยุทธ บุญมี, 2541; วัชรา ไชยสาร, 2545

หมายเหตุ: ➡ แสดงความเชื่อมโยงแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็ง

เมื่อทราบถึงแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวข้างต้น ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายความสำคัญของประชาสังคม ซึ่งเป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมจึงนำไปสู่การศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยประชาสังคมมีความสำคัญในหลายๆ แง่มุมดังต่อไปนี้

### ความสำคัญของประชาสังคม

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2542, หน้า 57-61) ได้กล่าวถึงความสำคัญของประชาสังคมในแง่ของประโยชน์เพื่อการปฏิรูปการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของไทย โดยสรุปไว้หลายๆ ประเด็นดังนี้ ประเด็นแรก แนวคิดประชาสังคมจะทำให้เรามองเห็นว่าสมควรที่จะมีการเรียกร้องให้มีมาตรการต่างๆ ใน รัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐ รับผิดชอบต่อ ยกย่อง ส่งเสริมให้ประชาสังคมเข้มแข็งเติบโตใหญ่ขึ้นด้วย ประเด็นที่สอง จะทำให้เรามองเห็นว่า การปฏิรูปหรือพัฒนาการปกครองท้องถิ่น จะก้าวหน้าและสามารถพัฒนาไปได้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ การสร้างประชาสังคมท้องถิ่นมิใช่ปล่อยให้ การปกครองท้องถิ่นอยู่ในมือของนักการเมืองและข้าราชการเท่านั้น รวมถึงการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการรวบรวมพนักงานกำลังประชาสังคมเข้ามาร่วมงานด้วยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประเด็นที่สาม การปฏิรูประบบราชการจะจำกัดเพียงการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสถาบันและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของรัฐอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องคิดให้ระบบราชการใหม่สามารถอนุมัติ สนับสนุน หรือเปิดช่องให้กลุ่มประชาสังคมเข้ามาช่วยคิดช่วยทำงานของราชการได้สะดวก ทั้งรัฐต้องเปิดทางให้มีการนำงบประมาณสนับสนุนภาคประชาสังคม อีกทั้งต้องออกแบบให้ประชาสังคมเข้ามาทำงานร่วมกับรัฐได้อีกด้วย และประเด็นสุดท้าย ประชาสังคมยังป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง เนื่องจากการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้เป็นเพราะความยากจนอย่างเดียว แต่เป็นเพราะประชาชนขาดจิตสำนึกความเป็นพลเมือง ซึ่งจิตสำนึกความเป็นพลเมืองนั้นอาจฝึกฝนกันได้โดยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่ม ชมรม องค์กรประชาสังคมต่างๆ ซึ่งเน้นการประสานประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม เข้ากับประโยชน์ของส่วนร่วมที่ใหญ่กว่าและเหนือกว่านั่นเอง

นอกจากนี้ความสำคัญของประชาสังคมยังสามารถมองได้ในมุมมองของการส่งเสริมประชาธิปไตย ดังที่ อานันท์ ปันยารชุน (2552, หน้า 15) ได้กล่าวถึงความสำคัญของประชาสังคมว่า “ประชาสังคมที่เข้มแข็งจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชมรม กลุ่มนักรณรงค์เรื่องต่างๆ องค์กรการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิดและสมาคมล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าที่ยั่งยืน โดยมีความเข้มขันในแง่ของความรู้สึกต้องการเป็นอาสาสมัคร

ความสนใจร่วมกัน และค่านิยมเหมือนกัน อันเป็นแกนสำหรับการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล สร้างกรอบแนวคิด และผลักดันแนวคิด

ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับการถกเถียงกันด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ ประชาสังคมยังเป็นกลไกในทัศนะส่วนร่วมของพลเมืองสามารถมีส่วนกำหนดและโน้มน้าวนโยบายของรัฐบาลได้ และจากการที่ต้องนำข้อถกเถียงและข้อมูลเข้าสู่เวทีสาธารณะเพื่อใช้เป็นบริบทในการพิจารณาเห็นนโยบาย รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องนำเสนอข้อโต้แย้งหรือปรับเปลี่ยนท่าที การแลกเปลี่ยนในลักษณะนี้เป็นสิ่งดีสำหรับประชาธิปไตย และเป็นชี้ชัดเจนว่า เมื่อกระบวนการพิจารณาภายในระบบการเมืองยอมรับบทบาทของประชาสังคม ก็เท่ากับว่าได้ตกลงยอมให้ประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐบาล ประชาสังคมที่ตื่นตัวจึงทำให้มีการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้นในสังคมประชาธิปไตย”

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ประชาสังคมมีความสำคัญในการเสริมสร้างการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน รวมถึงเป็นการตรวจสอบอำนาจรัฐของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆของภาครัฐ รวมถึงยังส่งผลให้ภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมในการที่จะสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเมื่อประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นก็จะทำให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกในทางการเมืองการปกครองเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

เมื่อทราบถึงแนวคิดประชาสังคมแล้วในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ เนื่องจากหลักสำคัญของการบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การมุ่งเน้นการเชื่อมโยงและประสานการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับระบบราชการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ

ส่วนนี้จะเป็นการอธิบายแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นมาของการบริหารราชการแบบบูรณาการ เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารราชการแบบบูรณาการ ความหมายของการบริหารราชการแบบบูรณาการ หลักการบริหารราชการแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแบบบูรณาการ ดังนี้

### ความเป็นมาของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 สิงหาคม 2544 เรื่อง โครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมีจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อพัฒนารวม 5 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ซึ่งพบว่า ในภาพรวมการบริหารงานได้รับความสำเร็จเป็นอย่างสูง ดังนั้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 เมษายน 2546 จึงเห็นสมควรให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป โดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกัน และคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 ให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการจากนั้นเป็นต้นมา (ประยงค์ เต็มชวลา และสารศิริ อาจคงหาญ, 2548, หน้า 11)

### เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารราชการแบบบูรณาการ

ปัจจุบันปัญหาบ้านเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นการแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจจำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาารวมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งได้ รวมทั้งการบริหารงานตามภารกิจ (Function) ไม่สามารถแก้ปัญหาบางอย่างได้ เพราะการจัดแบ่งโครงสร้างขององค์กรภาครัฐในปัจจุบันแต่ละองค์กรจะมีพันธกิจ (Mission) ขององค์กรอยู่ ซึ่งจะทำให้องค์กรแต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน ข้อดีของการจัดแบ่งโครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ตามความรับผิดชอบตามความเฉพาะด้านขององค์กร แต่ข้อเสียที่เกิดขึ้น คือ ไม่ประสานกันในการทำงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีอีกรูปแบบหนึ่งของการทำงานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือ การบูรณาการในการทำงาน การบูรณาการในการทำงานจะช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการทำงานของแต่ละหน่วยงานได้ เป็นการขจัดความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2553, หน้า 4)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้ภาครัฐมีนโยบายในการแก้ปัญหาโดยการปรับระบบการบริหารจัดการโดยยึดหลักบูรณาการการทำงานในการแก้ปัญหาเร่งด่วนให้เกิดผลสำเร็จได้ โดยต้อง

พยายามลดขอบเขตการทำงานของแต่ละหน่วยงานให้น้อยลง โดยยึดหลักการทำงานแบบไร้พรมแดนของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวง ระหว่างหน่วยงาน เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยเร็ว

### ความหมายของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

จากคู่มือ คำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กล่าวถึง การบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

โดยในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการไว้ในมาตรา 10 ดังนี้

“ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกันโดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด หรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”(มาตรา 10)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญการของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันเฉพาะด้านและทำงานภายใต้เป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์เดียวกัน โดยร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน โดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก ทั้งในลักษณะของการทำงานข้ามกระทรวง กระทรวงเดียวกันแต่ต่างกรม หรือกรมเดียวกันแต่ต่างกอง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันทำงานกับภาครัฐในระบบเครือข่าย (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2553, หน้า 1-2)

## หลักการบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการของผู้ว่า Chief Executive Officer (CEO) นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัย (Modernization) และให้มีการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม โดยใช้การจัดโครงสร้างตามยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบ (Agenda Base Organization) โดยให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบเป็นกลุ่มงาน (Cluster) ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระดับจังหวัดมีส่วนราชการระดับส่วนกลาง ระดับเขตอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรม กอง ต่างก็มีนโยบายและแผนงาน/โครงการของตนเอง ไม่เกิดความสอดคล้องในภาพรวมของจังหวัด หรือตามความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบแยกส่วนขาดความเชื่อมโยงบูรณาการซึ่งกันและกัน (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2553, หน้า 21)

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จังหวัดมีการบริหารราชการแบบบูรณาการทุกจังหวัดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารจังหวัด ให้มีการปรับระบบการบริหารงานของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Government Unit) มีการบริหารเพื่อตอบสนองนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการบริหารแบบบูรณาการไว้ในมาตรา 6 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี
2. การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
3. การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
4. การส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

6. การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการกำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงานงบประมาณ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, 30 ธันวาคม 2551, หน้า 3-4)

### บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

จากหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการข้างต้น การขับเคลื่อนการบริหารงานดังกล่าวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติการต่างๆ ดังนี้

1. การบริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด
2. ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัดโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
3. บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด
4. ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน
5. ส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน
6. เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์
7. กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, หน้า 8-9)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดไว้เพื่อสร้างความเป็นรูปธรรมในการบริหารราชการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ รวมถึงแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อตอบสนองของความต้องการและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

จากแนวคิดที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผู้วิจัยได้นำมารวบรวมไว้เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก และนอกจากแนวคิดดังกล่าวแล้วยังมีเอกสารและงานวิจัยซึ่งรวมถึงบทความที่เป็นการศึกษาในเรื่องที่มีความสอดคล้องและเกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำมาสรุปและรวบรวมไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก” ผู้วิจัยได้สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นี้ดังนี้

ปีติพงศ์ เต็มเจริญ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขความขัดแย้งโดยใช้กระบวนการประชาสังคม พบว่า การดำเนินโครงการของภาครัฐให้ประสบความสำเร็จและไม่มีความขัดแย้ง ควรดำเนินการบนพื้นฐานของกระบวนการประชาสังคมตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยมีปัจจัยที่สำคัญ คือ ผู้นำโครงการควรได้รับการยอมรับเชื่อถือ และประชาสังคมควรได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) นักวิชาการ หรือบุคคลจากภายนอก โดยเฉพาะโครงการที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และมีผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม หรือเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย พบว่า รัฐใช้การสร้างประชาสังคมเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งส่งผลให้เกิดผลสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ประชาสังคมที่รัฐสร้างขึ้นกลายเป็นส่วนของรัฐ และรับคำสั่งจากรัฐ และเป็นการสร้างกระแสประชาสังคมตามแบบของรัฐให้มากขึ้น จนประชาสังคมแบบที่รัฐใช้กลายเป็นวาทกรรมหลักในสังคมไทย ประการที่สอง มีผลกระทบต่อกระบวนการสร้าง

ความหมายของประชาสังคมใหม่ในสังคมไทยให้เป็นตามวาทกรรมหลัก และประการที่สาม ในแง่ของปฏิบัติการทางวาทกรรม ทำให้ขบวนการประชาสังคมไทยแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นพวกเดียวกับรัฐและอีกกลุ่มที่ต่อต้านรัฐ ซึ่งจะทำให้ขบวนการประชาสังคมไทยอ่อนแอในที่สุด

บัณฑูร ประดิษฐ์สุวรรณ (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม พบว่า การเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของประชาสังคม ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องประชาสังคม และจะต้องมีการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเกิดจากการที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ในเรื่องประชาสังคม และการดำเนินงานเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของประชาสังคมในอนาคตเป็นสิ่งจำเป็น และจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

นุทอง เนตรสว่าง (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ความเป็นประชาสังคมของประชาชนอยู่ในระดับมาก และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การบริหาร พบว่าอยู่ในระดับน้อย ซึ่งสภาพโดยรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจความเป็นประชาสังคม หากท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้

ประยงค์ เต็มขวาลา และสารศิริ อาจคงหาญ (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษา การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) พบว่า ประชาชนเห็นด้วยกับแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเห็นว่าเป็นนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น และเป็นนโยบายที่จะให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมเป็นภาคีในอันที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาแบบยั่งยืน และนอกจากนี้ยังพบว่าพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการและขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดนั้นอยู่ในระดับต่ำยังไม่น่าพอใจนัก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนา กลไกภาครัฐ และพัฒนาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

อย่างไรก็ตามแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ ยังมีผลงานทางวิชาการที่ขัดแย้งกันต่อแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ดังเช่น งานวิจัยของ ดิเรก ถึงฝั่ง (2549) จากการศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเพิ่ม

ศักยภาพการแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทย เห็นว่า การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมีข้อดีมากกว่าการบริหารแบบเดิม แต่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ จากการศึกษาเรื่อง ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO) (2545) ได้กล่าววว่า “แนวคิดการบริหารแบบบูรณาการขัดกับกระแสโลก ไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงยังขัดกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย”

ลัดดาวลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ขบวนการประชาสังคม กับการพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชน พบว่า การทำงานของขบวนการประชาสังคม มีผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองในชุมชน และความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน และเพื่อให้ขบวนการประชาสังคมมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐอย่างจริงจังในการเสริมสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมทางการเมือง การสร้างพรรคประชาธิปไตยชุมชน ด้วยการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้เป็นจริง รวมถึงการจัดให้มีกลไกในรูปแบบสภาประชาธิปไตยในชุมชน เพื่อเป็นพื้นที่การถกเถียงเรียนรู้ทางการเมืองในชุมชน

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ส่วนภูมิภาค) จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ยิ่งสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงมากและรวดเร็วเท่าใดก็ยิ่งส่งแรงกดดันต่อการบริหารรัฐกิจแบบองค์กรเดียว และจะยิ่งส่งแรงสนับสนุนให้การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างองค์กรเป็นที่สนใจเพิ่มมากขึ้น ทำให้การบริหารรัฐกิจต้องเปลี่ยนเป็นการบริหารที่เน้นภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีการบริหารรัฐกิจร่วม เป็นกลไกการทำงานร่วมกันอย่างสมานฉันท์ ลดความขัดแย้ง เพิ่มความร่วมมือร่วมใจ และลดบทบาทเจ้าภาพของรัฐบาลลง

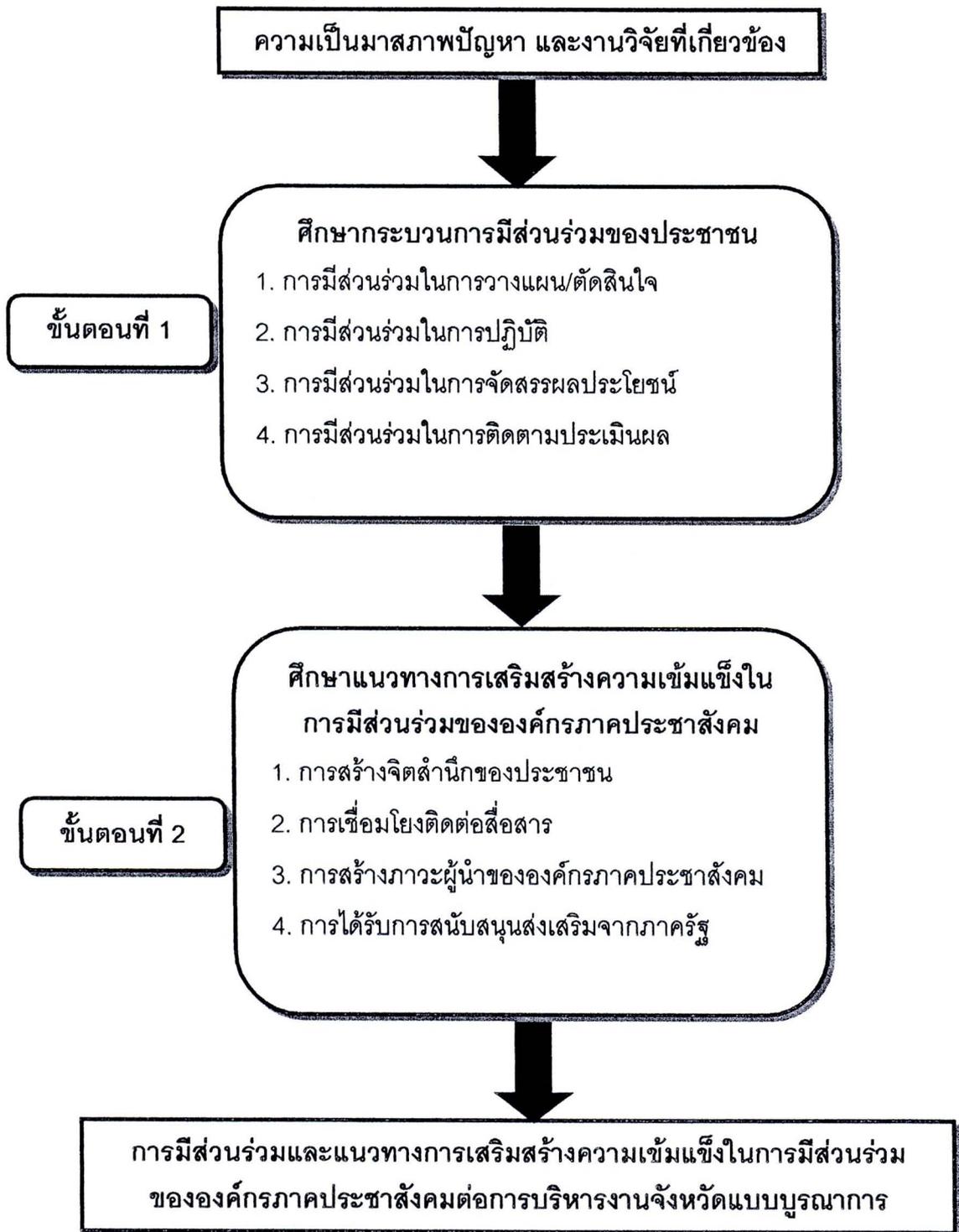
सानิตย์ จายุพันธ์ (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม พบว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมได้ก่อให้เกิดผลสี่ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ประการที่สอง เป็นเวทีการสร้างผู้นำและการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนการร่วมกันแก้ไขปัญหา และรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนกับภาครัฐ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประการที่สาม เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และประการที่สี่ สะท้อนให้

เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในท้องถิ่นต่อไป

บทความเรื่อง “ประชาสังคม กุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศ” (2552) โดย บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา ได้เสนอว่า ประชาสังคม (Civil Society) เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ของสมาชิกในลักษณะแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง ตามแนวทางประชาสังคมจะทำให้ทุกคนเท่าเทียมกัน สามารถทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของความสมานฉันท์ อันเป็นวิถีทางแห่งประชาธิปไตย

ดังนั้นการแก้วิกฤตสังคมไทยในปัจจุบัน ที่เกิดจากปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และความขัดแย้งของคนในชาติ จึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนมาเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้สังคมฐานล่าง คือ ชุมชนท้องถิ่น หรือประชาสังคม ซึ่งจะทำให้สังคมไทยเข้มแข็งและมั่นคง โดยที่หัวใจของการเกิดประชาสังคมก็คือ การสร้างจิตสำนึกคุณธรรมของพลเมือง เพราะพลเมืองคือ ราษฎรที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เช่น ช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง การออกเสียงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ ซึ่งประชาสังคม จะต้องมีมากกว่าแค่การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน เพราะต้องเป็นตัวแทนของสมาชิกในสังคมหรือชุมชนนั้น โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ การเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกทุกคนในสังคมไม่ใช่เฉพาะกลุ่มตน เป้าหมายที่สำคัญไม่ใช่แค่ดีขึ้นแต่ต้องดีเสมอกันทุกคน โดยเรียกร่องความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์กับสมาชิกทุกคนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

## กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 11 กรอบแนวคิดการวิจัย

## สรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นการศึกษาแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก" ประกอบไปด้วยการอธิบายแนวคิดสำคัญต่างๆ ที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยแบ่งออกได้เป็นหกส่วน ดังนี้

1. **แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นการอธิบายถึงแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยการอธิบาย แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ความหมายของประชาธิปไตย รูปแบบและพัฒนาการของประชาธิปไตย ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. **แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นการอธิบายถึงแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยการอธิบาย เหตุผลและความจำเป็นของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. **แนวคิดประชาสังคม** เป็นการอธิบายถึงแนวคิดประชาสังคม ประกอบด้วยการอธิบาย ความหมายของประชาสังคม องค์ประกอบของประชาสังคม แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม และความสำคัญของประชาสังคมในการเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ

4. **แนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ** เป็นการอธิบายถึงแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ประกอบด้วยการอธิบาย ความเป็นมาของการบริหารราชการแบบบูรณาการ เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารราชการแบบบูรณาการ ความหมายของการบริหารราชการแบบบูรณาการ หลักการบริหารราชการแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแบบบูรณาการ

5. **เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** เป็นการอธิบายเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วย บทความจำนวน 1 บทความ และงานวิจัย จำนวน 10 เล่ม

6. **กรอบแนวคิดในการวิจัย** เป็นการแสดงถึงกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมดสองส่วน กล่าวคือ

**ส่วนที่ 1** แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผน/ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

**ส่วนที่ 2** แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ประกอบด้วย 1) การสร้างจิตสำนึกของประชาชน 2) การเชื่อมโยงติดต่อสื่อสาร 3) การสร้างภาวะผู้นำขององค์กรภาคประชาสังคม และ 4) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ

จากการศึกษาแนวคิดทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่การศึกษา “การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษา จังหวัดพิษณุโลก”