

บทที่ 2

การทบทวนแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกวี้นพะเยา และพื้นที่โดยรอบ ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอกสาร แนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา โดยแยกออกเป็นประเด็นดังนี้

2.1 การจัดการทรัพยากร

2.1.1 ความสำคัญของทรัพยากรแหล่งน้ำ

น้ำจัดเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ การบริโภค การสุขภาพ การเกษตร การอุตสาหกรรม การพัฒนาเมือง การจับปลา การขนส่ง การนันทนาการ และกิจกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์ น้ำจัดยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ธรรมชาติสามารถกระทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

ในหลายส่วนของโลก แหล่งทรัพยากรน้ำจืดกำลังถูกทำลายลง เกิดมลพิษเพิ่มขึ้นและเกิดความขาดแคลนโดยทั่วไป โดยมีสาเหตุมาจากการบำบัดน้ำโสโครก และของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่เหมาะสม การสูญเสียแหล่งต้นน้ำลำธาร การตัดไม้ทำลายป่า และวิธีการเกษตรที่ไม่เหมาะสม โดยมีการปล่อยยาฆ่าแมลงและสารเคมีอื่น ๆ ลงสู่แหล่งน้ำ นอกจากนี้การก่อสร้างเขื่อน การผันน้ำจากแม่น้ำ และการชลประทาน ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพและปริมาณน้ำ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต และระบบนิเวศแหล่งน้ำ (Aquatic Ecosystem)

จากการรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำผิวดินของประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2538 – 2539 สรุปว่า ปริมาณน้ำผิวดินขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝนที่ตกตามภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย จากสถิติน้ำฝนในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แสดงถึงแนวโน้มการลดลงของปริมาณน้ำฝน แต่โดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละปี ปริมาณน้ำฝนทั่วประเทศเฉลี่ย 800,000 ล้านลูกบาศก์เมตร เหลือเป็นน้ำท่าทั้งในแม่น้ำลำคลอง ในพื้นที่ชุ่มน้ำ ในเขื่อนหรืออ่างเก็บกักน้ำรวมทั้งสิ้นประมาณ 198,880 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเขื่อนหรืออ่างเก็บกักน้ำ สามารถเก็บกักน้ำได้เพียงร้อยละ 19 ของปริมาณน้ำท่าทั้งหมด หรือประมาณ 37,740 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการสูญเสียปริมาณน้ำฝนที่จะมาเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติไว้ใช้ในประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ กิจกรรมต่าง ๆ และลักษณะนิสัยของประชาชน ที่มีการใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด และขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำขึ้น ซึ่งรัฐก็ได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญในเรื่องการอนุรักษ์น้ำ และการใช้น้ำอย่างประหยัดอย่างต่อเนื่องทุกปี (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2540)

พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) เป็นทรัพยากรแหล่งน้ำที่ถูกจัดให้เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นระบบนิเวศที่มีคุณค่า และความสำคัญต่อวิถีชีวิตของมนุษย์และ

สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ทั้งทางนิเวศวิทยา สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับนานาชาติ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่งนั้นอาจแตกต่างกัน โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติ ซึ่งให้ประโยชน์มากมายหลายประการทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำหลายแห่งของประเทศไทยถูกทำลายไปมาก และบางแห่งถูกเปลี่ยนแปลงสภาพอย่างรวดเร็ว จนเป็นที่น่าวิตก หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการศึกษาและจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อแสวงหาแนวทางในการฟื้นฟู และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เอื้อประโยชน์ต่อชุมชน และประชาชนทั้งในเมืองและชนบทอย่างยั่งยืนตลอดไป

2.1.2 ปัญหาด้านทรัพยากรแหล่งน้ำในภาคเหนือ และแนวทางแก้ไข

• ปัญหา

1. ปัญหาแหล่งน้ำต้นเงินจากสภาพภูมิประเทศของภาคเหนือ ซึ่งเป็นที่สูงเป็นส่วนใหญ่ และบางแห่งพื้นที่มีความลาดเอียงมาก ทำให้ลำน้ำสาขาใหญ่ทางภาคเหนือต้นเงิน โดยเฉพาะในฤดูฝน น้ำป่าหลากมากทำให้เกิดการชะล้างหน้าดินสูง มีการตกตะกอนในลำน้ำส่งผลให้เก็บกักน้ำได้น้อยในฤดูแล้ง นอกจากนี้ สาเหตุของแหล่งน้ำต้นเงิน ยังมาจากผลของการทำลายต้นไม้อะและพืชคลุมดินบริเวณต้นน้ำลำธาร การบุกรุกทำไร่เลื่อนลอย ทำให้มีการกัดเซาะตลิ่ง และการพังทลายของดินริมตลิ่ง

2. ปัญหาคุณภาพของน้ำที่ใช้อุปโภค-บริโภค แม้ว่าการผลิตสาขาเกษตรในภาคเหนือจะลดลง แต่จากนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ส่งผลให้เกษตรกรมีการใช้สารเคมีในการเพาะปลูกมากขึ้น พืชที่ปลูกมากทางภาคเหนือได้แก่ ข้าว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ยาสูบ หอมแดง หอมหัวใหญ่ กระเทียม จิง ลิ้นจี่ ลำไย รวมทั้งไม้ผล พืชผักและดอกไม้เมืองหนาว การที่เกษตรกรใช้สารเคมีมากในการเพาะปลูก เมื่อรดน้ำและเมื่อฝนตก สารเคมีจะไหลลงสู่ลำน้ำ ทำให้เกิดปัญหากับคุณภาพของน้ำที่ใช้อุปโภค - บริโภค

3. ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณต้นน้ำลำธาร การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำเป็นที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อน เช่น รีสอร์ท สนามกอล์ฟ ปัญหาเหล่านี้พบได้ในท้องที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ดี และท้องที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้แก่ บริเวณคอยด์ต้นน้ำสาละวินในเขตพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนและตาก พื้นที่ลุ่มน้ำกในจังหวัดเชียงราย บริเวณต้นน้ำลำธารในลุ่มน้ำแม่ปิงจังหวัดเชียงใหม่ บริเวณอำเภอวังเหนือ อำเภอแจ้ห่มจังหวัดลำปางของลุ่มน้ำวัง ป่าต้นน้ำน่าน ในจังหวัดน่านและเพชรบูรณ์ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากนโยบายการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก และนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว

4. ปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำทำการเกษตร ระหว่างเกษตรกรต้นน้ำกับเกษตรกรท้ายน้ำ ปัญหานี้เกิดกับลำน้ำต่าง ๆ ซึ่งทำการเพาะปลูกในฤดูแล้ง เกษตรกรต้นน้ำจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่จะใช้น้ำก่อนมักจะเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกของตนเองให้เพียงพอก่อนที่จะให้น้ำ

ผ่านไป ในกรณีที่น้ำแล้งการเก็บกักน้ำ ทำให้เกษตรกรทำน้ำไม่สามารถใช้น้ำทำการเพาะปลูกได้เพียงพอ ทำให้เกิดความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด

5. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ การบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่สาธารณะของชาวบ้าน สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างรัฐและประชาชน ประชาชนมีความคิดว่าพื้นที่ที่เคยอยู่กินมานาน พื้นที่ที่ใช้ทำมาหากิน ดูแลรักษาและจับจองมาชั่วอายุคน เป็นพื้นที่ในครอบครองของตนเอง โดยไม่มีความรู้เรื่องเอกสารสิทธิในการจับจองมาก่อน ในขณะที่รัฐบาลมีความคิดว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนกลางที่รัฐจะต้องดูแลให้กับประเทศ ความขัดแย้งระหว่างประชาชน หรือชาวบ้านกับหน่วยงานของรัฐจึงเกิดขึ้น

● แนวทางแก้ไข

1. ต้องการความร่วมมือของประชาชนต้นน้ำในการอนุรักษ์ต้นน้ำ ตั้งแต่การปลูกพืชคลุมดิน การขุดลอกลำน้ำที่ตื้นเขิน ปกป้องต้นน้ำของตนเอง ไม่ให้มีการทำไร่เลื่อนลอย
2. ให้ความรู้ และสนับสนุนเกษตรกร ในการใช้สารอินทรีย์ที่ย่อยสลายง่ายในการเพาะปลูก ทั้งการทำปุ๋ยและขำแม่หลง
3. ออกกฎหมายที่เข้มงวดกับการบุกรุกพื้นที่ป่าและพื้นที่สาธารณะ มอบความเป็นเจ้าของพื้นที่ป่าในรูปของป่าชุมชนให้ชาวบ้านช่วยกันอนุรักษ์และดูแล
4. มีการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำแบบโบราณ โดยมีหัวหน้าชุมชนเป็นผู้ดูแลตามวิถีของชาวบ้าน
5. รัฐต้องให้ความสำคัญกับชาวบ้านมากขึ้น เปลี่ยนแนวคิดจากรัฐมีภาระและบทบาทในการดูแลทรัพยากรมาเป็นการร่วมอนุรักษ์ทรัพยากร เพราะรัฐไม่เข้าใจธรรมชาติดีเท่าชาวบ้าน ในขณะที่ชาวบ้านเองก็ไม่มีวิธีการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพเท่ากับรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ทางด้านวิชาการมากกว่า

2.1.3 ประชาชนกับศักยภาพในการจัดการทรัพยากรส่วนรวม

ชูศักดิ์ วิทยาภัก (2538) กล่าวว่า แนวความคิดดั้งเดิม ที่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับความหลากหลายในรูปแบบของสถาบันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีผลทำให้การกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีเพียง 2 วิธี คือ การจัดการในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ของรัฐ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยระบบตลาด (กรรมสิทธิ์เอกชน) ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ และโดยระบบตลาดยังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ ในขณะที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกได้ปรากฏว่ามีหลายกรณีที่ชุมชนได้ใช้ระบบสถาบันท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนมาเป็นเวลาช้านาน (Ostrom, 1990)

นักวิชาการกลุ่มนักสังคมศาสตร์ ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร โดยใช้ศักยภาพของชุมชนในการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และระบบศีลธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชนกับการใช้ทรัพยากร และให้ความสำคัญแก่ความเป็นชุมชนนิยม (Communitarianism)

และการมีปฏิสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยเชื่อว่าจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มนี้ดูเหมือนจะปฏิเสธความจริงที่ว่า ในปัจจุบันนี้ ชุมชนท้องถิ่นถูกผสมกลมกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ใหญ่กว่าขึ้นไป และถูกผนวกรวมเข้าในกระแสของระบบเศรษฐกิจโลก กลุ่มแนวคิดนี้ ก่อให้เกิดการแบ่งแยกชุมชนท้องถิ่นออกเป็นคนละขั้วกับรัฐ ทำให้มองข้ามความเป็นไปได้ที่จะให้มีระบบการจัดการร่วมกัน (Co-management) ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ

การจัดการทรัพยากร เมื่อพิจารณาในแง่ของระบบกรรมสิทธิ์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นโครงสร้างของสิทธิและหน้าที่ที่บ่งบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรชนิดใดชนิดหนึ่ง และความสัมพัทธ์ระหว่างคนในสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรนั้น ๆ (Bromley, 1989) สถาบันทางสังคมจะเป็นตัวกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรนั้น ๆ ไม่ว่าจะป็นลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน (Communal Rights) ซึ่งเป็นระบบการจัดการทรัพยากรที่ใช้ชุมชนและความเป็นชุมชนเป็นพื้นฐาน ซึ่งในระบบนี้ กลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันมีสิทธิที่จะกีดกัน มิให้คนที่ไม่ใช่สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้น ในขณะที่คนที่มิได้เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกลุ่มผู้ทรงสิทธิ และสมาชิกของกลุ่ม (Co-owners) แต่ละคนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ในการใช้และบำรุงรักษาทรัพยากรที่ตนเองเป็นเจ้าของร่วมกัน ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อสมาชิกกลุ่มหรือชุมชนตกลงร่วมกันที่จะจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีความคาดหวังซึ่งกันและกันว่า สมาชิกแต่ละคนก็ต้องกระทำอย่างเดียวกันตามข้อบังคับที่สร้างขึ้น

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับระบบการจัดการทรัพยากรแบบกรรมสิทธิ์ร่วม ก็คือ การใช้เปล่า (Free Rider) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่สมาชิกของชุมชนละเลยความรับผิดชอบในการทำประโยชน์ต่อชุมชน หรือละเมิดกฎระเบียบที่ควบคุมการใช้ทรัพยากร โดยคิดหวังว่าคนอื่นคงจะปฏิบัติตามกฎอยู่แล้ว การที่คนมีพฤติกรรมเช่นนี้เกิดมาจากแนวคิดที่ว่า โดยปกติแล้วคนทั่วไปมักจะเห็นแก่ประโยชน์ของตนไว้ก่อน สถานการณ์เช่นนี้เชื่อว่าจะนำไปสู่ความวิบัติร่วมกันอย่างที่ Hardin (1968) เรียกว่าเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของปัญหาอยู่ที่การแยกแยะให้ชัดเจน ระหว่างการจัดการทรัพยากรโดยระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) กับระบบเปิดเสรี (Open Access) หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ปัญหาของระบบเปิดเสรีเกิดมาจากการไม่มีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากร ใครมาก่อนได้ก่อน (First Come First Served) เป็นระบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ในขณะที่ปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมักจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างภายในกลุ่ม อันเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งมีข้อห้ามและกฎระเบียบของกลุ่มหรือชุมชนควบคุมอยู่ ความสับสนหรือเข้าใจว่า ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมคือ ระบบเปิดเสรี ทำให้กลุ่มผู้ที่ยึดถือตามคำอุปมาอุปไมยของ Hardin ไม่ให้ความสนใจในศักยภาพของชุมชนหมู่บ้านในการร่วมมือกันของ

สมาชิกเพื่อก่อตั้งระบบการตรวจสอบในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนการออกกฎข้อบังคับ และบทลงโทษ ซึ่งมีความหลากหลายออกไปตามสภาพแวดล้อมและรูปแบบความสัมพันธ์ในชุมชนหมู่บ้านของแต่ละชุมชน

การนำเอาระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ มาใช้ในการจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่หลังยุคอาณานิคม อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าผลที่ตามมาไม่ได้เป็นไปอย่างที่ปรารถนาในการอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ (Korten, 1986) ในทางตรงข้ามกลับเป็นการจำกัดบทบาทและศักยภาพของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมที่ดำเนินมาช้านานแล้ว จึงเกิดสภาพการณ์ที่ทำให้ประชาชนกลายเป็นศัตรูของทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดสภาพไร้กฎหมาย (Lawlessness) ในรัฐที่อ่อนแอ (Gibbs, 1986 และ Bromley, 1991)

ชุมชนหมู่บ้านมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรกเป็นหน่วยทางพื้นที่ (Geographical Unit) ประการที่สองเป็นหน่วยทางสังคม (Social Unit) ทั้งสององค์ประกอบมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อศักยภาพในการจัดการทรัพยากรของชุมชน หมู่บ้านจึงเป็นองค์รวมของความสัมพันธ์ทางสังคม ที่จะต้องมีทั้งขอบเขตทางธรรมชาติ (Natural Boundaries) และขอบเขตทางสังคม (Social Boundaries)

ชุมชนหมู่บ้านในบริบทของการจัดการทรัพยากรส่วนรวมนั้น สิ่งที่สำคัญที่ถือว่าเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ทรัพยากรคือ สถาบัน (Institution) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อตกลง ซึ่งสังคมสร้างขึ้นมา เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกชุมชนกับทรัพยากร แปรเปลี่ยนผลประโยชน์นั้นมาอยู่ในครอบครอง และจากการครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ (Gibbs and Bromley, 1989)

เมื่อคนในชุมชนต้องพึ่งพิงทรัพยากรในท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของวิถีการดำรงชีพ ทุกคนจะได้รับผลกระทบร่วมกันจากการกระทำของสมาชิก ดังนั้นเมื่อแต่ละคนจะทำอะไรจึงต้องนึกถึงคนอื่น ๆ ด้วยว่า คนอื่นเขาทำอย่างไร กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านี้ถูกผูกพันเข้าด้วยกันด้วยสายใยของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน トラบใดที่ทุกคนยังต้องใช้ทรัพยากรส่วนรวมนั้น นอกจากนี่สิ่งสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางกายภาพของระบบทรัพยากรธรรมชาติจะยังคงอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีกฎระเบียบการใช้ทรัพยากรออกมามีผลบังคับใช้สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงก็คือ แบบแผนการใช้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้นปัญหาที่คนในชุมชนเผชิญอยู่ ก็คือ ทำอย่างไรจะเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่ต่างคนต่างมุ่งใช้ทรัพยากร ไปสู่สภาวะการณ์ที่ทุกคนยอมรับเอาการร่วมมือประสานงานกันในการใช้ทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และลดความหายนะที่จะเกิดจากการมุ่งกอบโกยทรัพยากร กลไกที่สำคัญก็คือการจัดการเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Arrangement) แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ต้องมีการจัดตั้งองค์กร (Organization) ขึ้นมาก่อน แต่ต้องเริ่มที่การจัดการ (Organizing) ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการ

ส่วนองค์กรถือว่าเป็นผลของการจัดการมากกว่า ตัวองค์กรที่เกิดขึ้นจะมีความแตกต่างกันในระดับของการเป็นสถาบัน ซึ่งขึ้นอยู่กับกรอบยอมรับของคนในสังคมนั้น ๆ

อมรวิรัช นาคทรพรพ และคณะ (2543) ได้กล่าวถึงข้อค้นพบและข้อคิดเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนไว้ดังนี้

1. ลักษณะคุณค่าทางวัฒนธรรมที่พบในชุมชน มีความสำคัญยิ่ง ต่อการถ่ายทอดองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาที่มีอยู่ในชุมชน การถ่ายทอดความชำนาญเฉพาะอย่างซึ่งกันและกันจากครอบครัวหนึ่ง ไปยังอีกครอบครัวหนึ่ง วัฒนธรรมการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงตามสภาพชีวิตและเศรษฐกิจแบบพอเพียง ทักษะคิดการมองการดำเนินชีวิตของชาวบ้านที่ประสงค์จะใช้ชีวิตอย่างเรียบง่าย ทำงานสบาย ๆ และมีพอกินพอใช้อยู่ภายในหมู่บ้าน

2. ชุมชนส่วนใหญ่แล้วเป็นสังคมของคนเก่าแก่ที่มีความผูกพันกันหลายชั้น มีวิถีชีวิตและวิธีแก้ปัญหาโดยใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านสอดคล้องประสานกับความคิดแนวใหม่ ที่พยายามสร้างสังคมให้เป็นกลุ่มก้อนด้วยการปรับตัวเข้าหากันระหว่างคนรุ่นเก่ากับคนรุ่นใหม่ เพื่อให้อยู่รอดท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคม นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชนที่เป็นจุดเด่น และเอื้อต่อการพัฒนาก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน ซึ่งมีทั้งกลุ่มเครือญาติและกลุ่มกิจกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐและองค์กรภายนอกที่เป็นการต่อรองผลประโยชน์และรับนโยบายมาปฏิบัติ

3. ภูมิปัญญาที่อยู่ในชุมชนจะเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่ง ต่อศักยภาพของชุมชนนั้น ๆ เนื่องจากภูมิปัญญาเป็นองค์ความรู้ ความสามารถและทักษะของคนในชุมชน ซึ่งเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ ผ่านกระบวนการเลือกสรรเรียนรู้ ปรับปรุง พัฒนา และถ่ายทอดสืบต่อกันมาในวิถีชีวิตของคนในชุมชนได้อย่างเหมาะสมและกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมและยุคสมัย

4. ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชน มีความสำคัญยิ่งต่อการทำงานร่วมกันในชุมชน ชาวบ้านสามารถหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ได้ โดยมีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของคนในชุมชนนั้น ๆ

2.1.4 การจัดการลุ่มน้ำชุมชนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในภาคเหนือ

ลุ่มน้ำในความหมายโดยทั่วไป หมายถึง พื้นที่ภูมิประเทศที่มีการไหลของน้ำตามสายน้ำขนาดต่าง ๆ และมักใช้สันปันน้ำเป็นเส้นบ่งบอกอาณาเขตของพื้นที่ลุ่มน้ำ ในทางภูมิศาสตร์ถือว่าลุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศหนึ่งซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น พื้นที่ลุ่มน้ำจึงเป็นทั้งหน่วยพื้นที่ทางชีวกายภาพ หน่วยพื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ซึ่งมักถูกใช้เป็นหน่วยในการวางแผนและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Easter and Hufschmidt, 1985) ปัญหาที่มักพบทั่วไปในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำก็คือ การที่ขอบเขตของพื้นที่ลุ่มน้ำ (Watershed Boundary) ไม่ตรงกันหรือคาบเกี่ยวกันกับอาณาเขตทางการเมืองการปกครอง (Political Boundary) และทั้งสองหน่วยพื้นที่นี้อาจไม่ตรงกับอาณาเขตหรือหน่วยพื้นที่ทางสังคม และวัฒนธรรม (Social

Boundary) อย่างไรก็ตาม สำหรับลุ่มน้ำขนาดเล็ก (Microwatershed) ในระดับท้องถิ่น ขอบเขตของชุมชนหมู่บ้านมักจะถือเอาขอบเขตของพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นหลัก (Magrath and Doolette, 1990)

ชูศักดิ์ วิทยาภักต์ (2538) ได้นำเสนอผลการศึกษามูลบ้านกับการจัดการป่าต้นน้ำชุมชน ซึ่งเสนอผลการวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบแนวความคิดการจัดการทรัพยากรป่าต้นน้ำชุมชนในฐานะที่เป็นทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม โดยได้สรุปกรณีศึกษาการจัดการป่าต้นน้ำของ 3 ชุมชนไว้ดังนี้

(1) บ้านหลวง

การจัดการป่าต้นน้ำชุมชนของบ้านหลวง ซึ่งเป็นอำเภออยู่ในจังหวัดน่าน เริ่มเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2517 เมื่อโรงเลื่อยจากเมืองน่านส่งคนงานเข้าไปตัดไม้บริเวณสองข้างทางสายน้ำบ้านหลวง โดยการตัดไม้ได้ขยายเข้าไปในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำของบ้านหลวง ที่เรียกว่าห้วยสีพัน ซึ่งบริเวณนี้ชุมชนบ้านหลวงได้ร่วมกันอนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งต้นน้ำมาช้านาน ในขั้นแรกชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังจังหวัดถึงความเดือดร้อนของการทำลายต้นน้ำลำธาร และต้องการให้โรงเลื่อยหยุดทำไม้ในบริเวณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ทางจังหวัดและโรงเลื่อยยืนยันว่าเป็นการทำไม้โดยได้รับสัมปทานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สถานการณ์จึงทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อชาวบ้านร่วมกันปิดกั้นถนน และยึดรถบรรทุกไม้จำนวน 5 คัน รวมทั้งจับคนงานทำไม้อีก 10 คน โดยเรียกร้องให้ยกเลิกการทำไม้อย่างเด็ดขาด ซึ่งในที่สุดทางจังหวัดและโรงเลื่อยได้ยินยอมยกเลิกการทำไม้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นการลุกฮือขึ้นต่อต้านเมื่อถูกละเมิดสิทธิในการควบคุมการใช้ทรัพยากรของหมู่บ้าน หลังจากการลุกฮือของชาวบ้าน ป่าต้นน้ำลำธารของบ้านหลวง ก็ได้รับการอนุรักษ์ไว้โดยผู้นำกลุ่มเหมืองฝายเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงประสานงานกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำข้อตกลงกัน เพื่อควบคุมและติดตามสอดคล้องการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรป่าต้นน้ำของสมาชิกชุมชน

(2) ตีลาแสง

ตีลาแสง เป็นชื่อของตำบลในอำเภอบัว จังหวัดน่าน ก่อนปี 2525 พื้นที่ของตำบลตีลาแสงได้รวมเอาบริเวณลุ่มน้ำตอนบน ซึ่งปัจจุบันเป็นเขตตำบลภูคาที่แยกตัวออกเป็นอีกตำบลหนึ่ง ตำบลภูคาเป็นชุมชนของชนกลุ่มน้อยที่เรียกว่าถิ่น (H'mit) ชาวถิ่นทำการเกษตรแบบไร่เลื่อนลอยในระบบเดียวกับของกะเหรี่ยงและลัวะลักษณะเช่นนี้ทำให้บางครั้งเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ระหว่างชาวถิ่นที่อยู่ต้นน้ำ (Upstream) กับคนที่อยู่ท้ายน้ำ (Downstream) สถานการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นทั่วไปในการจัดการลุ่มน้ำในภาคเหนือและในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา

วิวัฒนาการของการจัดการป่าต้นน้ำชุมชนของตำบลตีลาแสง เริ่มจากการนำของผู้นำท้องถิ่นคือกำนันเมืองดี ปริดาวงศ์ (2510-2520) ในระยะแรกยังไม่มีแนวทางและกฎระเบียบที่ชัดเจน เพียงแต่มีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับผลกระทบของการทำลายป่าต้นน้ำลำธาร ปัญหานี้ถูกนำมาถกเถียงในที่ประชุมสภาตำบลเมื่อปี 2519 จนกระทั่งปี 2522 จึงได้มีการตั้งระเบียบห้ามการทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งเป็นช่วงการดำรงตำแหน่งของกำนันธวัช ยังฮิ้น ตั้งแต่นั้นมา กฎระเบียบและ

บทลงโทษต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสภาตำบลตลอดสมัยของกำนันรวัช ยั่งยืน (2520-2532) และมี
 วิวัฒนาการเรื่อยมาตามการเปลี่ยนแปลงของชุมชนและแรงกดดันจากภายนอกชุมชน

(3) บ้านแพะ

บ้านแพะ เป็นหมู่บ้านเล็กๆ ของตำบลออนใต้ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
 ประวัติการจัดการป่าต้นน้ำของบ้านแพะเริ่มมาพร้อมกับการตั้งถิ่นฐานของหมู่บ้าน ในยุคแรก ๆ การ
 อนุรักษ์ป่าต้นน้ำอยู่บนพื้นฐานของนิยายปรัมปรา และความเชื่อของชาวบ้านเกี่ยวกับผีขุนน้ำ ทั้งนี้
 เพราะในบริเวณป่าต้นน้ำมีน้ำออกกรู ชาวบ้านเชื่อว่า บริเวณดังกล่าวเป็นที่อยู่ของผีซึ่งทำหน้าที่ปกปักรักษา
 รักษาป่าโดยรอบแหล่งน้ำ ซึ่งชาวบ้านเรียกที่แห่งนี่ว่า ห้วยบ้านยุบ อันมีประวัติเกี่ยวข้องกับนิยาย
 ปรัมปราของคนเมืองทั่วไป ในเดือนสิงหาคมของทุกปี ชาวบ้านจะทำพิธีเลี้ยงผีขุนน้ำ เดิมมีน้ำออกกรู
 ถึง 3 รู ปัจจุบันเหลือมีน้ำไหลเพียงรูเดียว ซึ่งชาวบ้านเชื่อว่าการทำลายป่าโดยรอบทำให้น้ำแห้งไป
 2 รู ประวัติศาสตร์ของการรักษาป่าบ้านแพะ ทำให้บ้านแพะกลายเป็นสถานที่ที่มีผู้คนมาศึกษาดูงาน
 จากทั่วสารทิศ ผู้เฒ่าผู้แก่ของหมู่บ้านรู้สึกแปลกใจอย่างยิ่งกับความมีชื่อเสียงของสิ่งที่ตนเองได้ทำ
 มาเพียงเพื่อจะรักษาต้นน้ำ ซึ่งวิถีชีวิตของคนในหมู่บ้านต้องพึ่งพิง

จากผลการศึกษาการจัดการลุ่มน้ำชุมชนทั้ง 3 แห่ง นำไปสู่การวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับองค์
 ประกอบด้านต่าง ๆ ของการจัดการทรัพยากรส่วนรวมได้ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

1. ปัจจัยทางชีวกายภาพ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นทรัพยากรส่วนรวม ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทาง
 กายภาพ 3 ประการ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ติดตัวตามธรรมชาติของทรัพยากร ที่ไม่เกี่ยวกับการจัดการ
 ของมนุษย์ ได้แก่

- คุณสมบัติทางกายภาพของทรัพยากรประเภทนี้มีลักษณะกำกวมกันระหว่างทรัพยากรสิน
 สาธารณะ กับทรัพยากรส่วนบุคคล กล่าวคือ เป็นทรัพยากรที่มีลักษณะใช้ร่วมกันเหมือนทรัพยากร
 สาธารณะ แต่แตกต่างกันตรงที่เมื่อใช้ไปถึงจุดหนึ่ง จะมีการหมดเปลืองไปทุก ๆ หน่วยทรัพยากร ที่ใช้
 ไปจะหมดเปลืองออกไปจากระบบทรัพยากร แต่ถ้าอัตราการใช้ไม่มากเกินไปก็จะมีผลผลิตทดแทน
 ใหม่ได้ (Renewable Resource) และทำให้มีทรัพยากรใช้อยู่ตลอดไป

- การกีดกัน(Exclusion)ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวมทำได้ยากมากคล้ายกับทรัพยากร
 สาธารณะที่เป็นลักษณะเปิดเสรี การกีดกันในระดับบุคคลแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย แต่ในระดับกลุ่ม
 อาจมีความเป็นไปได้บ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะทางกายภาพของทรัพยากรนั้น

- การไม่สามารถแบ่งสรรเป็นส่วนย่อยได้ (Indivisibility) นั่นคือ โดยธรรมชาติแล้ว
 ทรัพยากรส่วนรวมต้องใช้ร่วมกันทั้งระบบ จะแบ่งเป็นชิ้นเป็นอันโดยที่ระบบทรัพยากรไม่เสียหาย
 นั้นเป็นไปได้

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนหนึ่ง ๆ จะมีผลต่อแบบแผนพฤติกรรม

การใช้ทรัพยากรส่วนรวมไม่มากนักน้อย และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวก็มักถูกจำกัดด้วยปัจจัยทางชีวกายภาพของทรัพยากรลุ่มน้ำด้วยประการหนึ่ง องค์ประกอบทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนหมู่บ้านที่มีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการป่าต้นน้ำลำธารในรูปแบบของทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม ได้แก่

- จำนวนสมาชิกชุมชน หรือผู้ใช้ทรัพยากรในระบบการจัดการทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม หมายถึง สมาชิกทุกคนของชุมชนที่มีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ สมาชิกภาพของชุมชนมักจะใช้ครัวเรือนเป็นหน่วยในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ดังนั้น การจัดสรรหรือกะเกณฑ์กำลังคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรของชุมชนจึงใช้ครัวเรือนเป็นหลัก ในเชิงทฤษฎีนั้น ยังมีจำนวนสมาชิกชุมชนน้อยเท่าใด ก็ทำให้การรวมกลุ่มเพื่อความร่วมมือกันทำได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรกรรมสิทธิ์ร่วม (Wade, 1988. Ostrom, 1990) เพราะถ้ามีจำนวนคนน้อยนั้นหมายถึงสมาชิกทุกคนสามารถจำกันได้ว่าใครเป็นใคร ทำให้ง่ายแก่การติดตามสอดส่องพฤติกรรมของกันและกัน และเสียต้นทุนต่ำในการสร้างกลไกการบังคับใช้กฎระเบียบ อย่างไรก็ตามการกำหนดว่า ขนาดไหนถึงเรียกว่าเป็นกลุ่มขนาดเล็กค่อนข้างทำได้ลำบาก โดยมากแล้วจะพิจารณากันในแง่ของความง่ายแก่การสังเกตและรู้จักกันระหว่างกลุ่มสมาชิกชุมชน (Noticeability) มากกว่าการระบุจำนวนในเชิงปริมาณ

- รูปแบบการใช้ที่ดิน นับว่ามีความสำคัญต่อการร่วมแรงร่วมใจของสมาชิกชุมชนในการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร ทั้งนี้เพราะการใช้ที่ดินมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งทั้งสามชุมชนที่กล่าวข้างต้น การทำนาในที่ราบลุ่มถือว่าเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนเลยทีเดียว การทำนาข้าวต้องการน้ำในปริมาณที่ค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงต้องมีระบบการจัดสรร แจกจ่ายและการบำรุงรักษาที่ดี ชาวนาในภาคเหนือจึงมีการพัฒนาระบบชลประทานขึ้นมาที่รู้จักกันในชื่อระบบเหมืองฝาย ซึ่งระบบเหมืองฝายนี้มีการพัฒนาการมานับหลายศตวรรษ ทั้งในด้านเทคโนโลยีและพัฒนาการเชิงสถาบัน ระบบเหมืองฝายจะอยู่ได้ก็ต้องอาศัยป่าต้นน้ำลำธารที่สมบูรณ์ เมื่อป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการดำเนินชีวิตของตนเองเริ่มจะไม่มั่นคง จึงได้มีการร่วมมือกันอนุรักษ์ผืนป่าที่ถือว่าเป็นหัวน้ำ (Headwater) เอาไว้ โดยประยุกต์เอาระบบสถาบันที่ใช้ในการจัดการชลประทานเข้ามาปรับใช้กับการจัดการป่าต้นน้ำลำธาร

- อัตราการพึงพิงทรัพยากรต้นน้ำ ระดับของการพึงพิงทรัพยากรลุ่มน้ำ นับว่ามีพลังอย่างมากต่อการก่อกำเนิดระบบการจัดการลุ่มน้ำของชุมชน การพึงพิงทรัพยากรลุ่มน้ำมีตั้งแต่แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ไม้สำหรับสร้างบ้าน ฟืนและถ่าน พื้นที่เพาะปลูก และผลิตภัณฑ์จากป่าอื่น ๆ อีกมากมาย เนื่องจากลักษณะทางชีวกายภาพของระบบลุ่มน้ำที่รวมเอาการใช้ทรัพยากรหลายประเภทเข้าด้วยกัน ทำให้การใช้ทรัพยากรบางอย่างอาจขัดแย้งกับการใช้ในรูแบบอื่น ตัวอย่างเช่น การทำไม้ การทำไร่เลื่อนลอยมีความขัดแย้งกับการพึงพิงทรัพยากรในด้านแหล่งน้ำ ปრაกฏการณ์เช่นนี้ทำให้ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรของชุมชน โดยใช้สถาบันเป็นกลไกใน

การจัดการ ซึ่งรูปแบบการจัดการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ความ
 มากน้อยของการพึ่งพิงทรัพยากรลุ่มน้ำในด้านต่าง ๆ นับว่ามีความสำคัญต่อความยั่งยืนของสถาบัน
 การจัดการทรัพยากรส่วนรวม เพราะถ้าชุมชนใดต้องพึ่งพิงทรัพยากรลุ่มน้ำในด้านอื่นที่ไม่ใช่
 แหล่งน้ำ การจัดการลุ่มน้ำชุมชนเพื่ออนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ก็อาจล่อแหลมต่อการล่มสลาย ดังนั้น
 ลักษณะของชุมชนที่เหมาะสมต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าต้นน้ำ จึงควรมีระดับการพึ่งพิงแหล่งน้ำ
 สูง แต่มีอัตราการพึ่งพิงทรัพยากรลุ่มน้ำด้านอื่นต่ำ ซึ่งในการศึกษาของ Faichampa (1990) ได้ให้
 ความเห็นว่าการพึ่งพิงทรัพยากรลุ่มน้ำในระดับที่เหมาะสมหรือระดับปานกลาง เป็นสภาวะการณ์ที่
 การจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำสามารถดำรงอยู่ได้ เพราะถ้าอัตราการพึ่งพิงทรัพยากรต่ำเกินไป ก็อาจทำ
 ให้ชุมชนไม่ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์

- ความต้องการทรัพยากรลุ่มน้ำในระบบตลาด เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเกิด
 ขึ้น และคงอยู่ของการจัดการลุ่มน้ำชุมชน ทรัพยากรลุ่มน้ำบางชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้และพืช
 สมุนไพรบางอย่าง อาจเป็นที่ต้องการของตลาดภายนอกอย่างมาก ทำให้มีราคาสูงจึงจูงใจให้คน
 ทั้งในและนอกชุมชน ฉวยโอกาสหรือละเมิดกฎ เพื่อนำออกไปขาย ถึงแม้จะเป็นการเสี่ยงต่อการถูก
 ลงโทษจากชุมชน แต่เมื่อมีค่าสูงทำให้บางคนคิดว่าคุ้มกับการเสี่ยง อุปสงค์ต่อทรัพยากรของท้องถิ่น
 ในระบบตลาดที่ใหญ่กว่าเป็นพลังบีบคั้นจากภายนอก ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของสถาบัน
 ท้องถิ่น กระนั้นก็ตามในทัศนะของคนในชุมชนหมู่บ้าน ความจำเป็นของทรัพยากรลุ่มน้ำโดยเฉพาะ
 แหล่งน้ำ ซึ่งเป็นที่พึ่งพิงของวิถีการดำรงชีพ ไม่สามารถนำมาแลกกับผลประโยชน์เฉพาะหน้า
 ของการกอบโกยทรัพยากรสู่ระบบตลาด ดังนั้น ระบบการจัดการลุ่มน้ำชุมชนในลักษณะของระบบ
 กรรมสิทธิ์ร่วมจึงดำรงอยู่ได้

- ความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างระบบ
 การจัดการลุ่มน้ำชุมชนและการคงอยู่ของสถาบันท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะผู้นำเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้
 ตัดสินใจและบังคับใช้กฎระเบียบของชุมชน พิจารณาจากพัฒนาการของระบบการจัดการลุ่มน้ำ
 ชุมชนของทั้งสามชุมชน พบว่า บทบาทความเป็นผู้นำมีอิทธิพลอย่างสูงต่อความยั่งยืนของการ
 จัดการทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ในปัจจุบันมักพบอยู่เสมอว่า ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้มีฐานะทาง
 เศรษฐกิจค่อนข้างดี ในหลายชุมชนอาจพบว่า ผู้นำเหล่านี้มีผลประโยชน์ด้านการค้าไม้เถื่อนเสียเอง
 ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นไปได้ที่การจัดการป่าต้นน้ำชุมชนจะเกิดขึ้น ทั้งนี้จะเห็นว่าชุมชนที่ประสบ
 ความสำเร็จในการจัดการป่าต้นน้ำธารในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมนั้น มักจะมีผู้นำที่ซื่อสัตย์ และ
 เสียสละเพื่อชุมชน ในชุมชนหมู่บ้านผู้นำถูกคาดหวังจากชาวบ้านให้มีบทบาทและหน้าที่ในการเป็น
 ตัวแทนของชุมชน เพื่อรักษาผลประโยชน์และดูแลทุกข์สุขของสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้
 การติดต่อกับหน่วยงานภายนอกชุมชน ในขณะที่ในทัศนะของรัฐคาดหวังให้ผู้นำท้องถิ่นเป็น
 ตัวแทนของรัฐในระดับท้องถิ่น เมื่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นได้ถูกผนวกเข้า
 กับระบบเศรษฐกิจการเมืองในระดับที่ใหญ่กว่าขึ้นไป บทบาทและหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นในฐานะ

ตัวแทนของชาวบ้านได้เปลี่ยนไป ผู้นำท้องถิ่นกลับกลายเป็นตัวแทนของรัฐ (Agents of The State) และในหลายกรณีกลายเป็นตัวแทน (Broker) ของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด นี่จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ว่า ทำไมบางชุมชนจึงไม่สามารถก่อตั้งระบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมขึ้นมาได้

คุณลักษณะอีกประการหนึ่งของชุมชนหมู่บ้าน ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำแบบกรรมสิทธิ์ร่วมก็คือ การมีกลุ่มหรือองค์กรทางสังคมอื่น ๆ เป็นพื้นฐานอยู่บ้างแล้ว ทั้งนี้เพราะการมีกลุ่มหรือองค์กรทางสังคมหมายถึง การมีกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของคนในชุมชน ซึ่งกลุ่มทางสังคมที่พบว่าเป็นรากฐานสำคัญของธำรงสถาบันการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำคือ กลุ่มเหมืองฝายนั่นเอง แบบแผนพฤติกรรมแบบร่วมแรงร่วมใจกัน (Collective Action) และการจัดโครงสร้างสถาบันที่มีวิวัฒนาการมาช้านานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ถูกนำมาขยายผลให้ครอบคลุมถึงการจัดการป่าต้นน้ำลำธารด้วย ความร่วมมือดังกล่าวมีรากฐานมาจากระบบความสัมพันธ์ของชุมชนชาวนาในภาคเหนือที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นคือ ความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ซึ่งในระยะเริ่มแรกอาจเกิดมาจากความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนกันเป็นคู่ ๆ แล้วจึงกลายมาเป็นแบบแผนพฤติกรรมของชุมชนในที่สุด

3. การจัดการเกี่ยวกับสถาบันในระดับท้องถิ่น

การจัดการสถาบันหรืออีกนัยหนึ่งคือ การจัดการเกี่ยวกับระบบการตัดสินใจถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำของชุมชนในระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งหมายถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับเชิงปฏิบัติการ ที่ชุมชนท้องถิ่นกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำที่ถือครองร่วมกันและมีลักษณะเฉพาะในแต่ละชุมชน การควบคุมสังคมในชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือโดยทั่วไปจะมีการบัญญัติ “กฎหมายหมู่บ้าน” ขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ปัญหาความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในหมู่บ้านมักจะใช้กฎหมายหมู่บ้านเป็นแนวทางพิจารณาตัดสินข้อพิพาท ซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน เพราะกฎระเบียบในลักษณะนี้ มักมีที่มาจากความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกชุมชน สำหรับการจัดองค์กรเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนั้น ในแต่ละชุมชนอาจแตกต่างกันไป ทั้งในแง่ของกระบวนการและตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎ การบังคับใช้ และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แทนสมาชิกชุมชน ชุมชนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วคือ สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจกิจกรรมต่าง ๆ ของการจัดการป่าต้นน้ำ แทนการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อีกต่างหาก ที่เป็นเช่นนี้เพราะการใช้อำนาจการบริหารที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารของรัฐ ช่วยทำให้ได้รับการยอมรับจากทางราชการ และยังสามารถใช้งบประมาณการพัฒนาชนบทของรัฐ ในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. แบบแผนพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรส่วนรวม

ในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมพฤติกรรม หรือปฏิสัมพันธ์ที่

พึงปรารถนาของผู้ใช้ทรัพยากรคือความร่วมมือและการต่างตอบแทนซึ่งกันและกันของคนในชุมชน ในสมัยก่อนทรัพยากรธรรมชาติยังมีเหลือเฟือ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในสภาวะแวดล้อม เช่นนั้น ชาวบ้านเห็นว่าการแสวงหาความร่วมมือกัน โดยการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีซึ่งกันและกันไว้ นั้นดีกว่าที่จะต้องใช้กฎระเบียบต่าง ๆ มาควบคุมพฤติกรรมของคน เพราะในอดีตนั้นแรงงานเป็นสิ่ง ที่ขาดแคลนมิใช่ทรัพยากร ดังนั้นการจะได้แรงงานมาช่วยเหลือจึงต้องอาศัยความร่วมมือร่วมแรงกัน อย่างเช่นการเอาแรง เป็นต้น การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกันนี้ มีลักษณะที่แตกต่าง จากการแลกเปลี่ยนในระบบตลาด ชาวบ้านมักจะมีความรู้สึกถึงความผูกพันรับผิดชอบที่จะต้อง แสดงความจริงใจกับเพื่อนบ้านเพื่อรักษาความสัมพันธ์แบบสองต่อสอง ดังนั้นความช่วยเหลือซึ่งกัน และกันดังกล่าว จึงเป็นในลักษณะ “ความสมัครใจแบบผูกพัน” (Obligatory Voluntarism) ความสัมพันธ์ในสังคมหมู่บ้านเช่นนี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นรากฐานของความร่วมมือกัน ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน ในหมู่บ้านภาคเหนือกิจกรรมความร่วมมือ กัน ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นเวลาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำ สำหรับการเกษตร ดังจะเห็นได้จากระบบการจัดการเหมืองฝายที่มีพัฒนาการของสถาบันอย่าง เข้มแข็ง และในหลาย ๆ แห่งพื้นที่ป่าที่ถือว่าเป็นหัวน้ำได้รับการอนุรักษ์ไว้อย่างดี หรือมีการจัดการ ควบคุมการใช้ประโยชน์ในระบบทรัพยากรส่วนรวม ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบการจัดการลุ่มน้ำ ชุมชน ได้รับการพัฒนาขึ้นมาในชุมชนหมู่บ้านภาคเหนือ เพราะมีพื้นฐานของความร่วมมือตาม ประเพณี ความรับผิดชอบ และความผูกพันของชาวบ้านที่มีต่อหน่วยพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกลุ่ม สังคมในพื้นที่นั้น เพราะถ้าเมื่อใดที่ป่าต้นน้ำลำธารของชุมชนถูกทำลายลงไป วิถีชีวิตของชุมชนที่ พึ่งพิงทรัพยากรดังกล่าวก็จะได้รับความเดือดร้อนโดยถ้วนหน้ากัน

การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่น ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม มีเป้าหมายหลักคือ ให้มีการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ให้ความเสมอภาคในการใช้ ทรัพยากร และดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของวิถีชีวิตชุมชน สมาชิกชุมชนแต่ละคนอาจจะไม่สามารถ ใช้ประโยชน์ทุกอย่างจากระบบทรัพยากรลุ่มน้ำได้ แต่ทุกคนก็มีหลักประกันว่า สิ่งที่ทำเป็นที่สุด ในการดำเนินชีวิตนั้น ทุกคนจะได้รับอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น ความพึงพอใจของชาวบ้านต่อระบบ การจัดการทรัพยากรดังกล่าว จึงไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการหวังประโยชน์ในระยะสั้นเฉพาะตนเอง แต่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันของวิถีการดำรงชีพของชุมชน และผลประโยชน์ในระยะ ยาวที่จะตกแก่ลูกหลานในวันข้างหน้า

ความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากร เป็นเป้าหมายหลักอีกประการหนึ่งของการจัดการ ทรัพยากรในระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ความไม่เสมอภาคในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม อาจนำไปสู่การ ล่มสลายของสถาบันการจัดการทรัพยากรของชุมชนได้ ความไม่เสมอภาคอาจเกิดจากการกีดกัน สิทธิของคนบางกลุ่ม การบังคับใช้กฎระเบียบตามอำเภอใจ การฉ้อโกง เป็นต้น

5. การจัดการทรัพยากรกลุ่มน้ำชุมชนในกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม

ในช่วง 2 – 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างมากมาย ในอดีตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบต่อคนชนบทไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้เข้าไปถึงวิถีชีวิตของชุมชนในหมู่บ้าน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทนั้น เป็นผลมาจากการผนวกรวมเอาชุมชนหมู่บ้านเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหญ่ กระบวนการดังกล่าวนี้ มีแรงผลักดันที่สำคัญสองประการที่ประสานเข้าด้วยกัน ประการแรกคือ โครงการพัฒนาชนบทของรัฐอันได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า การชลประทาน การศึกษา การสื่อสารและโทรคมนาคม รวมทั้งการขยายอำนาจการบริหารและการปกครองของรัฐเข้าไปถึงระดับท้องถิ่น ประการที่สองคือ อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้แทรกซึมเข้าไปในระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้าน ที่ส่งผลอย่างรวดเร็วและชัดเจนก็คือ การกอบโกยทรัพยากรท้องถิ่น ทั้งจากภายนอกและภายในชุมชนเอง ชาวบ้านมุ่งหารายได้ที่เป็นตัวเงินมากขึ้น เมื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดต่อสัมพันธ์ตามระบบตลาด สภาพแวดล้อมทางสังคมเช่นนี้ ทำให้เกิดรูปแบบใหม่ของการร่วมมือกันหมู่บ้าน กล่าวคือ รูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์แบบสองต่อสองที่เป็นรากฐานของการร่วมมือกันตามประเพณีดั้งเดิม ได้เปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือที่ต้องผูกยึดเข้าด้วยกันโดยกฎ ระเบียบ และหลักการที่ตกลงร่วมกันเหมือนสัญญา การร่วมมือและแลกเปลี่ยนแรงงานไม่สามารถจะคาดหวังได้ตามความสมัครใจของเพื่อนบ้านเหมือนแต่ก่อน แต่ต้องมีกฎ ระเบียบ ที่ตกลงกันไว้ภายในกลุ่ม

การสร้างระบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมให้เป็นสถาบันที่เป็นทางการ จำเป็นที่จะต้องมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และบทลงโทษสำหรับคนที่ทำผิด อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาในปัจจุบันก็คือ บรรดา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือสถาบันท้องถิ่นเหล่านี้ยังไม่ได้รับการยอมรับให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น การจัดการทรัพยากรกลุ่มน้ำในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนจะประสบผลสำเร็จได้ก็ยังคงอาศัยความร่วมมือตามประเพณีดั้งเดิมอยู่ และต้องพึงพิงความผูกพันในเชิงจริยธรรมของชาวบ้านที่มีต่อเพื่อนบ้านและชุมชนตัวเอง ในความเป็นจริงแล้ว ชุมชนเหล่านี้มิได้ปฏิเสธบทบาทของรัฐในการสนับสนุนการจัดการกลุ่มน้ำชุมชน ถ้าการเข้ามาของรัฐเป็นลักษณะของการสร้างสรรค์และสนับสนุนทางเทคนิค ซึ่งทัศนคติเช่นนี้ทำให้มีความเป็นไปได้สำหรับการจัดการร่วมกัน ระหว่างชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ใช้และจัดการทรัพยากร กับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทรัพยากรกลุ่มน้ำ การจัดการร่วมกัน ในลักษณะนี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ชุมชนหมู่บ้านสามารถจัดการทรัพยากรส่วนรวมอย่างเช่น ทรัพยากรกลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสมาชิกทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันและควบคุมอัตราการใช้ให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของระบบนิเวศ ทั้งนี้โดยใช้สถาบันหมู่บ้านเป็นกลไกในการดูแลจัดการ โดยอยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืนของระบบทรัพยากรและความมั่นคงของวิถีชีวิตชุมชน

2.1.5 แนวทางการจัดการทรัพยากร

ในการวางแผนจัดการทรัพยากร แม้ว่าภาครัฐจะพยายามรวบรวมข้อมูลทั้งระดับมหภาคและจุลภาคจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่ยังคงเกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรในระดับชุมชน เนื่องจาก ชุมชนมิได้รับโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการทรัพยากรของชุมชนเอง รวมทั้งการจัดการแก้ไขปัญหาและมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลร่วมกันกับภาครัฐอย่างเป็นระบบ และด้วยการเห็นความสำคัญอย่างจริงจังของภาครัฐ

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การฟื้นฟูสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ถ้าพึ่งกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เพียงพอต่อการเฝ้าระวังเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การให้ประชากร องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสถาบันอื่น ๆ ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นแนวทางที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม ประชาชนเองไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายอันจำเป็นที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนับสนุนในเรื่องนี้ โดยมีกลไกที่จะช่วยให้การบริหารงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่รั่วไหล

ดังจะเห็นได้จากวิสัยทัศน์แผน 8 เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดว่ารัฐจะทำการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดย

- ปรับทัศนคติ และขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ให้สามารถร่วมมือและเกื้อหนุนชุมชนในท้องถิ่น
- รณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน และองค์กรชุมชนถึงผลจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และร่วมมือกันป้องกัน
- สร้างโอกาสให้ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
- เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนตัดสินใจ และติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐ
- ออกกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมาย ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

ในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีลักษณะของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้คนในชุมชนเกิดความรู้ความเข้าใจ และจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อการจัดการทรัพยากรที่ตนเองได้พึงพิงนั้น กระบวนการที่สำคัญ ได้แก่

2.2.1 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

(1) ผู้นำและโครงสร้างอำนาจ

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543) ได้ให้ความหมายของผู้นำชุมชนว่า อาจหมายถึง ผู้ที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น สามารถทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ให้ความเคารพนับถือ เกรงใจ เชื่อใจ และให้ความช่วยเหลือในการทำงานด้านต่าง ๆ และในอีกด้านหนึ่งอาจหมายถึงผู้ที่มีภาวะการนำ สามารถประสานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลสำเร็จที่ดี

ผู้นำชุมชนมีอิทธิพลทั้งทางบวกและทางลบ คือมีบทบาทเป็นได้ทั้งผู้สร้างและผู้ทำลาย ความเข้มแข็งของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกของชุมชนเป็นความสัมพันธ์ ในเชิงพึ่งพา ผู้นำมักจะเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและมีทรัพย์สินหรือตำแหน่งสูงกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในลักษณะเช่นนี้ ผู้นำยิ่งเข้มแข็งมากเท่าใดชุมชนก็อาจจะอ่อนแอมากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกันผู้นำที่มีภาวะการนำที่ดี อาจจะไม่ให้ผู้นำมีอำนาจ อิทธิพลหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ได้แก่ ผู้นำทางความคิด ทางคุณธรรม ทางศาสนาและวัฒนธรรม เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากชุมชน บุคคลเหล่านี้จะสามารถทำหน้าที่เป็นสื่อประสานให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน มีการแบ่งปันความรู้ ประสบการณ์และทรัพยากร เพื่อนำพาไปสู่ชีวิตที่ดีร่วมกันในชุมชน

จะเห็นได้ว่าผู้นำที่ดีสามารถทำให้เกิดการประสานและเอื้ออำนวยต่อกระบวนการจัดการของชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีโครงสร้างอำนาจของชุมชนที่เข้มแข็งด้วย ซึ่งโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยสามารถสรุปได้ ดังนี้

- ความเชื่อขั้นมูลฐานที่สำคัญแต่เดิมของสังคมไทย คือ ความเชื่อเรื่องการเกิดใหม่ และความเชื่อเรื่องกฎแห่งกรรม ในความหมายทั้งในด้านวัตถุและศีลธรรม ทำให้คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกันในการมีเงินและอำนาจ

- ในด้านพฤติกรรมพบว่า ความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบสังคมไทยคือ ความสัมพันธ์แบบลูกน้องลูกพี่ (Junior-Senior) หรือแบบผู้ใหญ่ผู้น้อย (Superior-Interior) ซึ่งเราเรียกความสัมพันธ์แบบนี้ว่า ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ – ผู้ได้รับอุปถัมภ์ (Patron-Client Relation) ความสัมพันธ์แบบนี้เป็นรากฐานของการจัดกลุ่ม ซึ่งเรียกกันว่า “กลุ่มอุปถัมภ์” เป็นกลุ่มที่มีการจัดสมาชิกของกลุ่มทดแทนกันเป็นชั้น ผู้นำสามารถผูกพันความจงรักภักดีของลูกน้องโดยการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ลูกน้องอย่างเป็นที่พอใจโดยทั่วหน้ากัน

ข้อสรุปข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2538) ซึ่งได้กล่าวถึงพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจในประเทศไทยว่า สังคมไทยมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้ได้รับอุปถัมภ์ที่รวมอยู่ในโครงสร้างของระบบราชการมาโดยตลอด ในอดีตสังคมไทยแบ่งชนชั้นออกเป็น 2 ชั้น คือ ชนชั้นปกครอง ที่เรียกว่า ขุนนาง และชนชั้นที่ถูกปกครองประกอบด้วยไพร่และทาส ซึ่งแต่ก่อนนั้นชนชั้นปกครองมีบทบาทและหน้าที่ที่จำกัด คือ มีพันธะหน้าที่แค่การป้องกันภัยภายนอกและดูแลความสงบเรียบร้อยภายในเท่านั้น การจัดการดูแล

ตนเอง เช่น การจัดการศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในการทำมาหากิน ชนชั้นที่ถูกปกครองสามารถจัดการได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกัน แต่ทั้งสองชนชั้นดังกล่าวยังต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กันอยู่

ปัจจุบันแม้จะมีการปฏิรูประบบการปกครองใหม่ แต่รูปแบบความสัมพันธ์ในสังคมก็ยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่เช่นเดิม ซึ่งอยู่ในรูปแบบของระบบราชการสมัยใหม่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งข้าราชการโดยองค์กรกลางต่าง ๆ เข้าไปประจำการอยู่ในอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย ประกอบกับมีกระแสของการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย ทำให้หมู่บ้านในชนบทจำเป็นต้องติดต่อกับข้าราชการและพ่อค้าในจังหวัดและอำเภอมากขึ้น ซึ่งยังต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันในลักษณะกลุ่มอุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมดังกล่าวที่เป็นผลจากการพัฒนา ก็มีผลทำให้โครงสร้างอำนาจเปลี่ยนไปด้วย

หมู่บ้านที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอันมีผลมาจากการพัฒนา จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจโดยที่ผู้นำ (ผู้นำท้องถิ่น) เก่า จะถูกแทนที่โดยผู้นำใหม่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า จึงเกิดการแข่งขันในทางอำนาจขึ้น คือ มีการแบ่งแยกผู้นำเก่า และผู้นำใหม่ที่ต่างมุ่งรักษาอำนาจของตนไว้ โดยสร้างหรือเสริมอำนาจของตน ในส่วนของการจำแนกบทบาทในกลุ่มผู้นำหมู่บ้าน พบว่าผู้นำเก่าจะจำกัดบทบาทในขอบเขตเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายในหมู่บ้าน ในขณะที่ผู้นำใหม่จะมีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกหมู่บ้าน นอกจากนั้นฐานอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกลุ่มผู้นำใหม่นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจ คือ การมีความสัมพันธ์กับกลุ่ม/บุคคลภายนอกหมู่บ้าน (นลินี ต้นธวณิชย์, 2525)

การดำรงชีวิตกันเป็นชุมชน หรือเป็นสังคมมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านของความรู้สึนึกนึกคิด ความต้องการ ความรู้ ทักษะ ตลอดจนมีระดับการจัดการที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ทำให้มนุษย์มีปัญหาระหว่างกันอยู่ไม่น้อย หากแต่มนุษย์จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อยู่ร่วมกัน เพื่อจัดการและสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ให้เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีและบรรลุถึงประโยชน์ โดยความสำเร็จนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจระหว่างกันเป็นสำคัญ ซึ่งเครื่องมือและสื่อที่สำคัญอย่างหนึ่งในการช่วยประสานคนต่าง ๆ ให้ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ คือ ผู้นำ สังคมมนุษย์ต้องการผู้นำอันเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การจัดการสิ่งต่าง ๆ บังเกิดผลลุล่วงไปได้ด้วยดี

การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำชุมชนและโครงสร้างอำนาจ มีรากฐานอยู่บนแนวคิดการแบ่งชนชั้นทางสังคม ซึ่งหมายถึง การจัดคนในสังคมออกเป็นกลุ่มที่มีความไม่เสมอภาคกัน หรือลดหลั่นกันตามฐานตำแหน่งที่ไม่เท่าเทียมกันในด้านอำนาจ ทรัพย์สิน การประเมินค่าทางสังคม และความพึงพอใจในด้านจิตใจ การแบ่งชนชั้นทางสังคมที่พบร่วมกันในทุกสังคม คือ จะมีกลุ่มน้อยหรือจำนวนน้อยในสังคมทั้งหมดที่ถูกจัดเป็นชนชั้นสูงของสังคม และคนจำนวนน้อยนี้เองที่มีอำนาจ

หรือมีทรัพย์สินมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ จะเป็นกลุ่มที่ได้รับการยกย่องมากที่สุด และเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจและควบคุมการตัดสินใจของสังคม จึงเท่ากับว่าคนกลุ่มนี้ปกครองสังคมหรือชุมชนนั่นเอง ซึ่งเรียกว่าเป็น ชนชั้นนำ หรือ ผู้นำชุมชน

สำหรับความหมายของผู้หน้าที่ สงวน นิติยารัมภ์พงศ์ และคณะ (2541) สรุปได้มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ผู้นำ คือ ผู้ที่มีอิทธิพลสามารถทำให้ผู้คนเดินตาม หรือทำตามในสิ่งที่ผู้นำพยายามจะนำให้ทำ การเดินตามนั้นมีได้หมายความว่าทำกันในเฉพาะขณะที่ผู้นำนั้น ๆ มีอำนาจอยู่ ซึ่งสามารถทำให้ผู้คนเกรงกลัวจึงทำตามในสิ่งที่ผู้นำสั่งให้ทำ แต่หมายถึงผู้นำที่แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในอำนาจแล้ว ผู้คนก็ยังเดินตามในสิ่งที่ผู้นำเหล่านั้นพูดหรือปฏิบัติไว้เป็นแบบอย่าง

2) ผู้นำ คือ ผู้ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ ผลสำเร็จที่ดี เป็นผลสำเร็จที่เกิดจากภาวะการนำจริง ๆ ผู้นำที่แท้จริงอาจจะไม่ใช่ผู้นำที่อยู่ในตำแหน่ง มีชื่อเสียงอย่างที่คนทั่วไปมองเห็นรู้จัก แต่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้จริง ๆ ดังนั้นในความหมายนี้ ภาวะผู้นำจึงวัดกันด้วยผลที่เกิดจากการนำ ไม่ได้วัดกันด้วยตำแหน่งหรืออากรที่ได้แสดงว่ากำลังนำอยู่

ในส่วนของ จิตจางงศ์ กิติกริต (2532) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้นำท้องถิ่นไว้ว่า ผู้นำท้องถิ่น คือ บุคคลที่ช่วยให้ผู้อื่น หรือชุมชนได้มีการตกลงกัน และพยายามหาทางทำให้ประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ พฤติกรรมของผู้นำท้องถิ่นจะมีอิทธิพลเหนือประชาชนในท้องถิ่นนั้น อันจะก่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงาน โดยมุ่งความสำเร็จของชุมชนเป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้นำท้องถิ่น คือ ผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลสามารถชักจูงคนในชุมชนได้

จากการทบทวนผลการศึกษเกี่ยวกับผู้นำชุมชนและโครงสร้างอำนาจในช่วงต้น ทำให้ปรากฏภาพที่ชัดเจนว่า ตัวผู้นำชุมชนเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา และจัดการปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนโดยแบ่งได้เป็น บทบาทภายนอกและบทบาทภายในชุมชน บทบาทภายนอก หมายถึง บทบาทในการประสานภายนอกชุมชน คือ การศึกษาแนะนำความรู้ใหม่ ๆ โครงการใหม่ ๆ มาเสนอแนะให้ชาวบ้านเพื่อการพัฒนา และการจัดการให้ชาวบ้านมีความเป็นอยู่ดีขึ้น รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลภายนอกเพื่อดึงความช่วยเหลือเข้ามาสู่ชุมชน สำหรับบทบาทภายใน หมายถึง บทบาทในการประสานภายในชุมชน คือ การชักจูงชาวบ้านให้ร่วมมือกันในการทำงานพัฒนาและจัดการหมู่บ้าน การสร้างสาธารณประโยชน์ การรับผิดชอบงานในหมู่บ้านและการร่วมกับชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน

พระธรรมปิฎก (2541) ได้กล่าวในเรื่องบทบาทผู้นำในการประสานนี้ว่า ผู้นำมีหน้าที่ที่จะมาประสาน คือ การประสานตัวผู้นำเข้ากับคนที่ร่วมไปด้วยกัน รวมไปถึงการประสานคนกับคน คือ ประสานคนที่อยู่ด้วยกันทั้งหมดนั้นให้เข้ากันและร่วมกันได้ และการประสานคนกับสิ่งที่จะทำ โดยเริ่มต้นด้วยการที่ตัวผู้นำเองจะต้องมีคุณความดี ความรู้ความสามารถ ที่จะทำให้คนเกิดศรัทธา คือ ความมั่นใจในตัวผู้นำว่าจะสามารถนำพาไปถึงจุดหมายที่ทำให้พอใจได้ เพราะศรัทธานั้นจะเป็น

เครื่องนำเอาผู้ที่จะร่วมไปด้วยเข้าประสานกับตัวผู้นำ รวมทั้งตัวผู้นำเองก็ต้องมีความมั่นใจในตัวเองว่าเป็นผู้มีศักยภาพ มีทุนแห่งความรู้ความสามารถที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานให้สำเร็จได้ เพราะฉะนั้น ตัวผู้นำเองจะต้องพัฒนาความรู้และทักษะของตนอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นกำลังสำคัญที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์สังคมต่อไป

(2) ความเข้มแข็งของชุมชน

อมรวชิษฐ์ นาคทรพรพ และคณะ (2543) กล่าวว่า ความเป็นชุมชนที่พึงปรารถนาในโลกยุคปัจจุบัน คือ ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ และการปรับตัวตามธรรมชาติบนฐานภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกระบวนการสำคัญของการเป็นชุมชนประชาสังคม (Civic Community) คือ

- การมีโครงสร้าง (Structure) หรือ องค์กร (Association) รองรับ เช่น การมีกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน การมีปัจจัยพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารกัน การมีทรัพยากร การมีระบบการจัดการ
- การมีระบบความสัมพันธ์ (Relationship) และการติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ
- การมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน (Partnership) หรือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Reciprocity) ระหว่างคนในชุมชน
- การมีกิจกรรมที่ทำร่วมกัน และนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน (Learning Process) และตัดสินใจปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน
- การมีจิตสำนึกสาธารณะ (Civic Consciousness) บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างกันของคนในชุมชน
- การมีภาวะผู้นำที่ดีและซื่อสัตย์ มีคุณธรรม (Leadership)

นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญ ซึ่งนักวิชาการที่เป็นนักคิดหลายท่านได้นิยามความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งไว้ว่า “การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาช่วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างจะเรื่องใดก็ได้แล้วแต่ และมีการจัดการ” (ประเวศ วสี, 2540)

จิตติ มงคลชัยอรัญญา (2540) กล่าวถึงชุมชนที่เข้มแข็งโดยสรุปว่า เป็นชุมชนที่ประกอบไปด้วยระบบความสัมพันธ์ของคน ความเชื่อ ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ อาชีพ ระบบการเมือง ระบบการปกครอง โครงสร้างอำนาจ รวมถึงระบบนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ซึ่งระบบเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อกันและระหว่างกัน มีความเชื่อมโยงกัน ชนิดที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชุมชนเข้มแข็งของนักวิชาการในต่างประเทศนั้นมีฐานคิดและภาพสะท้อนในมุมมองที่ไม่ต่างไปจากบ้านเรา ดังเช่นที่ ชูชัย ศุภวงศ์

(2540) ได้ให้คำจำกัดความไว้ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกันคือ “การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนที่ยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกันซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกันภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย

จากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านพบว่ามึเงื่อนไขปัจจัยแห่งความเข้มแข็งของชุมชนที่คล้ายกันอยู่หลายเรื่อง ได้แก่

- ปัจจัยอันเนื่องจากสภาพทางกายภาพของชุมชน เช่น จุดที่ตั้ง ความอุดมสมบูรณ์ สภาพภูมิประเทศที่โอบคนไว้ด้วยกัน
 - ปัจจัยผู้นำที่เข้มแข็ง ชื่อสัตย์เป็นแบบอย่างทางคุณธรรม
 - ปัจจัยระบบเครือข่าย และความสัมพันธ์แน่นแฟ้นในชุมชน
 - ปัจจัยการจัดการกลุ่ม การเชื่อมประสานทรัพยากรทั้งภายใน และภายนอกชุมชน
- เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจัยที่เกี่ยวกับ“การจัดการให้เกิดกระบวนการเรียนรู้” ของชุมชน ซึ่งได้มีข้อคิดและมุมมองที่สำคัญหลายเรื่อง อาทิ

- กระบวนการเรียนรู้ดั้งเดิมของชุมชน เกิดขึ้นผ่านกระบวนการทางสังคมในครอบครัวหรือในชุมชน เช่น การถ่ายทอดอาชีพในครอบครัว เครือญาติ การถ่ายทอดอาชีพหลักของหมู่บ้าน เป็นต้น
- กระบวนการเรียนรู้ดั้งเดิมของชุมชนมีวัดเป็นศูนย์กลางสำคัญ และปัจจุบันแม้จะลดความสำคัญลงไปมาก แต่ก็มีบทบาทสำคัญในหลายชุมชน โดยเน้นการขัดเกลาทางสังคม และจริยธรรม
- กระบวนการเรียนรู้ดั้งเดิมของชุมชน ถูกปิดกั้นด้วยระบบการศึกษายุคใหม่ที่ผิดแผกไปจากเดิมเป็น โครงสร้างการศึกษาแนวตั้งที่ปฏิเสธคุณค่าและรูปแบบการเรียนรู้ในแนวนอนของชุมชน
- กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน สามารถฟื้นความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้ด้วยการทำงานเป็นเครือข่ายและด้วยการเกื้อหนุนอย่างเข้าใจและให้เกียรติของหน่วยงานภายนอก

2.2.2 กลุ่มและเครือข่าย

กลุ่มเป็นพื้นฐานของการเกิดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายหรืออีกนัยหนึ่ง คือ เครือข่ายจัดเป็นพัฒนาการของการรวมตัวจากระดับกลุ่ม ซึ่งความสำคัญของการรวมตัวจากระดับกลุ่มเป็นเครือข่าย ก็คือ ทำให้เกิดพลังในการเกื้อกูลและมีพลังในการสร้างสรรค์ การรวมตัวกันทั้งใน

ระดับกลุ่มและเครือข่ายมีจุดที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ การมารวมตัวกัน ไม่ว่าจะเป็นการรวมระหว่างปัจเจกบุคคล หรือระหว่างกลุ่ม ต่างก็เกิดจากการมีสำนึก ความสนใจ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายร่วมกัน เช่น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ สร้างพลังในการเปลี่ยนแปลง หรือสร้างพลังอำนาจในการต่อรองเรื่องใด เรื่องหนึ่ง เป็นต้น นอกเหนือจากมูลเหตุที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือเครือข่ายแล้ว การรวมตัวกัน ยังต้องมีการดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง มีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนั้น รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่เข้ามาอยู่ในกลุ่มหรือเครือข่าย และมีการติดต่อประสานงานระหว่างสมาชิกและกลุ่ม มี “แกนนำ” หรือ “แม่ข่าย” ในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน สำหรับความแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างการรวมตัวในระดับกลุ่มและเครือข่าย คือ ขนาด (Scale) ของการรวมตัว โดยการรวมตัวในระดับกลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของปัจเจกบุคคล ขนาดของการรวมตัวจึงเล็กกว่าการรวมตัวในระดับเครือข่าย ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มต่าง ๆ และจากขนาดที่แตกต่างกัน ส่งผลให้พลังและขีดความสามารถของเครือข่ายสูงกว่าระดับกลุ่ม

รูปลักษณะของเครือข่าย มิได้จำกัดอยู่เพียงเครือข่ายองค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรประชาชน กระแสสังคมในปัจจุบันได้เริ่มมีการกล่าวถึงเครือข่ายทางสังคม หรือเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบการรวมตัวที่มีได้จำกัดอยู่เพียงการรวมตัวระหว่างกลุ่มที่มีปัญหาหรือความต้องการเฉพาะกลุ่มเฉพาะด้านที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น แต่อาจเป็นการรวมตัวระหว่างบุคคลที่มีจิตสำนึก ความต้องการหรือความรู้สึกร่วมในประเด็นสาธารณะ หรือต้องการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กับกลุ่มคนต่างพื้นที่ ต่างอาชีพ การรวมตัวดังกล่าวเป็นการรวมตัวของบุคคลที่กระจายอยู่ทั่วสังคม ซึ่งไม่ได้รู้จักกันหรืออยู่ใกล้ชิดกันมาก่อน โดยอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสาร และระบบสารสนเทศเป็นจุดเชื่อมโยง เครือข่ายทางสังคม หรือเครือข่ายประชาสังคม จึงเป็นอีกพัฒนาการของการรวมตัวเป็นเครือข่าย ปัจจุบันได้มีความพยายามในการอธิบายถึงการกลับมาใหม่ของประชาสังคม ที่เรียกว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวจากเครือข่ายสู่การรวมตัวในลักษณะประชาสังคม เป็นเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยงของกลุ่มคนที่หลากหลาย ไม่จำกัดเฉพาะชนชั้น เรื่องที่เคลื่อนไหวมีใช้เพียงเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนูปแบบใหม่จึงเป็นการรวมตัวเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางและซับซ้อนกว่า

ในการเสริมสร้างกลุ่มและเครือข่ายนั้น ต้องมีเทคนิคและบทบาทการทำงานในแต่ละขั้นตอนของการรวมกลุ่มและเครือข่าย ดังนี้

1) ขั้นตอนการเกิดกลุ่ม เป็นขั้นเตรียมการก่อนการจัดตั้งกลุ่ม การปลูกจิตสำนึก เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกที่อยู่กระจัดกระจายเกิดความตระหนัก รับรู้ปัญหา เกิดความสนใจในการเข้ามา ร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยมีเทคนิคที่ใช้ได้แก่ การสร้างความศรัทธา ความไว้วางใจกับกลุ่มเป้าหมาย

การสร้าง “หน่วยนำ” หรือ “แนวร่วม” การศึกษาสำรวจข้อมูล สถานการณ์ หาปัญหาหรือความต้องการร่วมหรือการศึกษาวิเคราะห์ชุมชน

2) ขั้นการสร้างกลุ่ม หรือขั้นการดำเนินงานกลุ่ม เป็นขั้นของการรวมตัวจัดตั้งกลุ่ม เป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการคิดค้นแนวทางแก้ไขปัญหา และมีการสนับสนุนในเรื่องความรู้ หรือเทคโนโลยี โดยการจัดเวทีแลกเปลี่ยน ศึกษาดูงานระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน หรือการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้

3) ขั้นการเจริญเติบโตของกลุ่ม ขั้นการขยายกลุ่ม หรือขั้นการบำรุงรักษากลุ่ม เมื่อกลุ่มมีความเคลื่อนไหว มีการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่อง กลุ่มก็จะเกิดพลัง เมื่อแต่ละกลุ่มเกิดพลัง ก็จะมีการขยายกลุ่มในลักษณะของการขยายเป็นเครือข่าย การสร้างแกนนำ หรือจุดเชื่อมแม่ข่าย การเสริมเรื่องการบริหารจัดการ และการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญ ในการเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่าย ดังนั้น เทคนิควิธีการในขั้นตอนนี้ จึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการกระตุ้นให้เครือข่ายตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในการอยู่ร่วมกันเป็นเครือข่าย

ในส่วนของเงื่อนไข / ปัจจัย ที่ควรพิจารณาในการส่งเสริมการรวมกลุ่มและเครือข่าย รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มและเครือข่าย มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ในการทำงานกับกลุ่มและเครือข่าย ดังนี้

ด้านการสร้างกลุ่ม

- พิจารณาจากกระบวนการในการจัดตั้งกลุ่ม หรือการเกิดกลุ่มทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของการรวมตัวกลุ่ม เช่น สมาชิกมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม หรือเข้าร่วมกลุ่มเพื่อหวังผลประโยชน์ กลุ่มที่เกิดขึ้นเป็นกลุ่มจัดตั้ง หรือเป็นกลุ่มที่รวมตัวโดยธรรมชาติ หรือรวมตัวโดยมีปัญหาหรือความต้องการร่วมกัน

- พิจารณาจากองค์ประกอบของกลุ่ม ทั้งองค์ประกอบภายใน ได้แก่ ผู้นำ สมาชิก การบริหารจัดการ และองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ นักพัฒนา หรือหน่วยงานส่งเสริม นโยบายของรัฐ

- พิจารณาจากโครงสร้างกลุ่ม เป็นระบบปิด คือ โครงสร้างเป็นทางการ มีลำดับการบังคับบัญชา หรือระบบเปิด ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบเนวราบ เน้นการทำงานแบบประชาธิปไตย

- พิจารณาจากการทำงาน หรือการทำกิจกรรมของกลุ่มว่า มีการทำกิจกรรมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการบริหารจัดการกลุ่มอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันหรือไม่

ด้านการสร้างเครือข่าย

- ควรคำนึงถึงความเหมาะสม การแบ่งขอบเขตรับผิดชอบเครือข่ายที่ชัดเจน

- เครือข่ายให้ความสำคัญกับการเสริมให้กลุ่มย่อยเข้มแข็งหรือไม่

- ควรวิเคราะห์ประเภทของเครือข่าย ว่าเป็นเครือข่ายเรียนรู้ เครือข่ายต่อรอง เครือข่าย

ภายใน เครือข่ายภายนอก เนื่องจากเครือข่ายแต่ละประเภทมีเงื่อนไขในการส่งเสริมที่แตกต่างกัน

- การมีพันธะสัญญา มีความผูกพันกันในระยะยาวที่จะพัฒนาปรับปรุงเครือข่ายร่วมกัน โดยมีเครื่องมือในการรักษาความสัมพันธ์ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การมีประวัติศาสตร์ ประสบการณ์ มิตรภาพ การร่วมทุกข์ร่วมสุข

- พิจารณาจากความสามารถของแกนนำ หรือแม่ข่าย ทั้งในด้านภาวะการนำ วิสัยทัศน์ การกระจายส่งต่อ หรือแลกเปลี่ยนความรู้ข้อมูลข่าวสาร และคุณสมบัติของแกนนำ

- การพัฒนาอย่างต่อเนื่องและการเสริมพลังการทำงาน โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เช่น การจัดกิจกรรมเสริมความสัมพันธ์ การเสริมทักษะการสร้างเครือข่ายให้คนทำงาน พัฒนาความสามารถในการประสานทรัพยากร

แนวความคิดเกี่ยวกับเครือข่าย จัดเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในการอธิบายภาพการเคลื่อนตัวจากกลุ่มสู่การรวมตัวเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการ หรือสร้างพลังในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้ ดังที่ ประเวศ วะสี กล่าวไว้ว่า เครือข่ายทางสังคมจะคล้ายเครือข่ายในสมอง โครงสร้างสมองจะทำให้เกิดการเรียนรู้สูงอันจำเป็นสำหรับการมีชีวิตรอด โครงสร้างทางสังคมจะมีวิวัฒนาการไปเหมือนโครงสร้างทางสมองมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของสังคม จากสังคมใช้อำนาจไปเป็นสังคมเรียนรู้ การที่จะเกิดสังคมเรียนรู้ (Learning Society) นั้น โครงสร้างทางสังคมต้องปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างอำนาจในแนวคิดไปเป็นเครือข่ายสังคม หรือเครือข่ายสังคมเรียนรู้ (Learning Social Networks) โดยสังคมต้องสามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง จึงจะสามารถปรับตัวให้อยู่ในดุลยภาพได้ (พิทยา ว่องกุล บรรณาธิการ, 2541)

ปาน กิมปี (2540) ได้อธิบายว่า เครือข่ายการเรียนรู้มีพัฒนาการมาจากการตระหนักถึงปัญหา และความต้องการด้านเศรษฐกิจของชุมชน โดยมีผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีการใช้เครือข่ายสังคมเป็นศูนย์กลางการดำเนินงานภายในชุมชน และมีการขยายเชื่อมโยงกับองค์กรเครือข่ายในภาครัฐ เอกชน ชุมชน ธุรกิจ และหรือองค์กรวิชาการ เพื่อกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นหลัก เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ สุนันตรา พุทธิมา (2539) เกี่ยวกับเครือข่ายความสัมพันธ์ของผู้นำเกษตรกรของชุมชนชนบทภาคเหนือพบว่า แนวคิดในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้นำเกษตรกร คือ การรวมกลุ่มซึ่งทำให้สมาชิกในกลุ่มสามารถเรียนรู้ถึงการพึ่งตนเองและการแก้ปัญหาด้วยตนเอง

2.2.3 ชุมชน – ประชาสังคม (Civil Society)

อนุชาติ พวงสำลี และ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล (2541) ได้สรุปถึงความเป็นชุมชนและประชาสังคมภายใต้กระแสการสร้างชุมชนขึ้นใหม่ จะพบว่า “ชุมชน” ในประชาสังคมนี้ หมายถึงชุมชนแห่งสำนึก (Conscious Community) ที่สมาชิกต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่มีความ

สัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น อาจจะช่วยพื้นฐานของระบบคุณค่าเก่า หรือเป้าประสงค์ใหม่ของการเข้ามาทำงานร่วมกัน ดังนั้น คำว่า ประชาคม หรือ ชุมชน จึงอาจมีขนาดและลักษณะที่แตกต่างกันไป ความเป็นชุมชนจึงมีลักษณะเป็นพลวัตที่บุคคลและกลุ่มคนต่างมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมที่สนใจร่วมกัน มีความสัมพันธ์และตัดสินใจร่วมกัน โดยมีพันธะเชื่อมโยงระบบใหญ่บนพื้นฐานแห่งความเป็นอยู่ที่ตีร่วมกัน และได้เสนอแนะของคำจำกัดความและการตีความของคำว่า “ประชาสังคม” อันเป็นแนวทางในการเรียนรู้ถึงความเป็นชุมชนว่ามีลักษณะ ดังนี้

1) มีความหลากหลาย เช่น มีความหลากหลายของการรวมตัว พื้นที่ รูปแบบของกิจกรรม ประเด็นความสนใจ ปัญหา และกลุ่มคนที่มารวมตัวกัน

2) ความเป็นชุมชน ที่อาจมีอาณาบริเวณหรือบริบทขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงติดต่อกัน ในทางใดทางหนึ่ง หรือความเป็นชุมชนขนาดเล็ก ที่รวมตัวด้วยความรัก ความผูกพัน ความเอื้ออาทร ความสนใจ และหรือผลประโยชน์ร่วมกัน

3) มีสำนักสาธารณะ ด้วยจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองของสังคมแห่งการเรียนรู้

4) มีกิจกรรมและความต่อเนื่องบนพื้นฐานของกระบวนการกลุ่ม และด้วยพื้นฐานแห่งการเรียนรู้ จากการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive Learning Through Action) ที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืน

5) มีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร ด้วยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สื่อสารและเครือข่าย เพื่อกลุ่มประชาสังคมจะมีความยั่งยืน

“ความเป็นชุมชน” หรือ “ความเป็นประชาสังคม” จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคม เพราะจะเป็นกลุ่มคนที่มีความผูกพันเอื้ออาทรต่อกัน เป็นแหล่งพื้นฐานที่จะเกิดการถักทอความรัก ความเอื้ออาทรของคนในสังคม โดยมีองค์ประกอบอันเป็นข้อแสดงถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่มชุมชน-ประชาสังคม คือ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ความเป็นธรรมชาติ ที่มีใช้การจัดตั้ง มีความรัก ความเอื้ออาทร มุ่งองค์ความรู้และความสามารถในการแสวงหาความรู้ มีการเรียนรู้และการปฏิบัติกิจกรรมร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างต่อเนื่อง มีเครือข่ายและความร่วมมือ และมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ มีแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนในรูปแบบใหม่ เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาเทคโนโลยีและปัญหาของสังคมสมัยใหม่ที่ทวีความซับซ้อนและรุนแรงขึ้น การพิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไข ไม่อาจอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่ของชุมชนที่มีอาณาเขตเล็ก ๆ ได้เพียงลำพัง เพราะบางปัญหาเกิดจากอิทธิพลภายนอก ซึ่งบางครั้งการแก้ไขก็ต้องการการรวมกำลัง ความร่วมมือ และทรัพยากรภายนอกชุมชน สำหรับคุณลักษณะที่สำคัญของชุมชนในรูปแบบใหม่ คือ (Schuler, 1996)

- 1) จิตสำนึกร่วม (Consciousness)
- 2) หลักการ (Principle)
- 3) จุดมุ่งหมาย (Purpose)

อริยา เสวตามร์ (2542) กล่าวถึงชุมชนในรูปแบบใหม่ว่า ความเป็นชุมชน หมายถึง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชนและเครือข่ายที่กว้างขวาง กิจกรรมที่สร้างขึ้นเป็นการสร้างความ เป็นชุมชนในรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยุติธรรมและเครือข่ายที่กว้างขวางมาก กว่าในอดีต เพื่อสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาในปัจจุบัน ที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและ เครือข่าย

กล่าวโดยสรุป ความเป็นชุมชนไม่ได้มีความหมายที่ตายตัว แต่มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง การให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชน จึงเป็นสื่อที่ใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ทางสังคมหรือการ จัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ ทั้งกับภายในและภายนอกชุมชน ฉะนั้น ความเป็นชุมชนจึงมิได้มีเพียง หน่วยเดียว แต่หากเป็นสายใยของความสัมพันธ์ที่สานขึ้นจากความสัมพันธ์ต่าง ๆ และมีเครือข่ายของ ความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับกันอยู่ การสร้างใหม่ของความเป็นชุมชนจึงเป็นการแสดงออกถึงความเป็น ตัวตน อันเป็นการตอบโต้ของคนในชุมชนหรือสังคม และเป็นที่ยังช่วยให้ผู้คนยกระดับความรู้ ความ สามารถ การรับรู้ และความเข้มแข็ง หรือพลังที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันผ่านการสานความสัมพันธ์ ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

2.2.4 การมีส่วนร่วม

(1) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปจะมีความหมายกว้าง คือ การที่ประชาชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการมี ส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ ประชาชนพัฒนาการรับรู้ สติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน

ปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ในงานพัฒนาและการจัดการ ซึ่งกระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่ม หรือการ วางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่าง เป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่ม หรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนาและการจัดการต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่น

(2) กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกชั้น ตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีนักพัฒนา หรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนใน ด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมี

ส่วนร่วม พบว่า โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล (เจมส์ คีดี ปิ่นทอง, 2526) ผลการศึกษาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับที่ อคิน รพีพัฒน์ (2531) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนา ซึ่งมี 5 ระดับ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2) การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา

3) การมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา

4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา

5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรม

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องเปิดโอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหา และความต้องการด้วยตนเอง โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหาดังที่ Cohen และ Uphoff (1980) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2) การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ

3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนี้ WHO / UNICEF (1978) ได้เสนอ รูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตั้งเป้าหมายกำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุม

3) การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

4) การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่าเทียมกัน

(3) ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำเอาโครงการไปปฏิบัติ โดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การ หรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา และร่วมในการประเมินผลโครงการ (Cohen and Uphoff, 1977)

ในส่วนของ ปธาน สุวรรณมงคล (2527) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์

นอกจากลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผลการศึกษาค้นคว้าอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามบทบาท และหน้าที่ของผู้เข้าร่วม ดังนี้ (Lee.J.Cary, 1970)

- 1) เป็นสมาชิก (Membership)
- 2) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
- 3) เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial Contribution)
- 4) เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
- 5) เป็นประธาน (Leader)

จากผลการศึกษาของ จินตนา ทองรอด (2539) เกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ส่วนใหญ่จะเข้าร่วมในลักษณะของการใช้แรงงาน การร่วมออกเงิน มากกว่าการแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เป็นประโยชน์ โดยสามารถจัดลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังต่อไปนี้

- 1) ร่วมในการสละเงิน
- 2) ร่วมสละแรงงาน
- 3) ร่วมในการเข้าประชุม
- 4) ร่วมสละวัสดุอุปกรณ์
- 5) ร่วมในการวางแผน
- 6) ร่วมแสดงความคิดเห็น
- 7) ร่วมชักชวนชาวบ้าน
- 8) ร่วมรับผิดชอบ หรือควบคุมการดำเนินการ
- 9) ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน

จากลักษณะของการมีส่วนร่วมข้างต้น บางส่วนจะครอบคลุมถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วม และยังมีอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ การเป็นประธาน เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก เป็นผู้เข้าร่วมประชุม

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของการมีส่วนร่วม อาจแบ่งโดย

1) การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรม ได้แก่ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การติดตาม และประเมินผล

2) อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่าการมีส่วนร่วม โดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชน เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วน เพราะหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจ

(4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะตรงหรือทางอ้อม อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการติดต่อสื่อสาร กล่าวคือ การที่สมาชิกทุกคนในชุมชนมีความสามารถ และมีโอกาสสื่อความหมาย และเข้าใจข้อมูล เหตุผลได้ดี จะทำให้ชุมชนนั้น ๆ สามารถแยกแยะความต้องการ และพัฒนาความสนใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การร่วมดำเนินการหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม จึงเป็นการพัฒนาวิธีการสื่อสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการถูกระงับจากภายนอก การพัฒนาที่ฝ่ายมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในกระบวนการคิด และตัดสินใจอนาคต (อรพินท์ สพโชคชัย, 2538)

• ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไพบุลย์ เจริญทรัพย์ (2534) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1) ด้านนักพัฒนา โดยนักพัฒนาต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ด้านประชาชน โดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มกิจกรรมของตนเอง

3) การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในด้านต่าง ๆ เช่น เทคนิควิทยาการ ข้อมูลข่าวสาร การประสานงาน และอุปกรณ์ที่จำเป็น

ในส่วนด้านปัจจัยจูงใจ WHO (องค์การอนามัยโลก) (อ้างถึงใน สานิตย์ บุญชู, 2527) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

1) สิ่งจูงใจ คือ การมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป

2) โครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ทุกคน และทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาได้โดยตรง หรือมีตัวแทน

จากการศึกษาของ สิริรัตน์ ธานีรัตนานนท์ และคณะ (2528) พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญในการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มศักยภาพ ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คือ กลไกของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ และระบบโครงสร้างของข้าราชการต้องเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วม ดังนั้น กลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ โดยโครงสร้างของระบบราชการจะต้องเอื้ออำนวย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

- เทคนิคการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม

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

ลักษณะที่ 2 ในกรณีที่ไม่มีสถานการณ์เร่งด่วนในชุมชน ต้องใช้การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการใช้แรงเสริม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นเทคนิคทางจิตวิทยา ดังเช่น ยงยุทธ บุราสิทธิ์ (2533) ได้กล่าวถึง หลักการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในเชิงจิตวิทยา ดังนี้

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

จากการศึกษาของ จินตนา ทองรอด (2539) ซึ่งทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในโครงการขุดน้ำฝนในเขตเกษตรล้าหลังของชาวนา ได้เสนอแนะเทคนิคการประชาสัมพันธ์ ในการกระตุ้นให้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การใช้สื่อบุคคลในการติดต่อสื่อสารกันโดยตรง โดยอาศัยตัวนำในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน เป็นผู้เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการให้ชาวบ้านทราบ
- 2) การใช้สื่อมวลชน (Mass Media) ในการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากเทคนิคทางจิตวิทยา และเทคนิคการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการองค์กรประชาชนด้วย จากรายงานการประชุมของ คณะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประชุม ณ องค์กรสหประชาชาติ (Department of International Economic and Social Affairs, United Nations, 1981) มีความคิดเห็นว่า องค์กรประชาชนต้องมีวิธีการในการบริหาร องค์กรเพื่อให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

- 1) มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากการครอบงำจากภายนอก
- 2) มีความเป็นอิสระของประชาชนในการริเริ่มการตัดสินใจ
- 3) มีโครงข่ายข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
- 4) มีการสนับสนุนทางวัสดุและเทคนิค
- 5) มีการพัฒนาผู้นำในท้องถิ่น

จากการศึกษาของ ออร์พินท์ สฟโซคซัย (2538) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน โดยใช้กระบวนการ AIC เป็นวิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับกลุ่มสตรี ที่ให้ความสำคัญต่อความคิด และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน กระบวนการ AIC จะช่วยกระตุ้นสร้างบรรยากาศ และเปิดโอกาสให้ผู้แทนสตรีในระดับหมู่บ้าน ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในงานของชุมชน

กล่าวโดยสรุป การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะต้องใช้เทคนิค วิธีการ ข้อมูล ข่าวสาร และสื่อต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้มาเข้าร่วม กรณีที่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วน เกิดขึ้นในชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเร็ว โดยจะอยู่ในรูปแบบของการเคลื่อนไหว เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การเสนอข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การสร้างพันธมิตร การใช้สัญลักษณ์ การประกอบพิธีกรรม เป็นต้น โดยมีสื่อมวลชนเป็นฝ่ายเชื่อมระหว่างขบวนการกับ สาธารณะชน เพื่อเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสังคม ส่วนในกรณีที่ไม่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วน ต้องใช้การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิคการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมี 3 วิธีการหลัก ๆ คือ เทคนิคทางจิตวิทยา เทคนิคการประชาสัมพันธ์ และเทคนิคด้านการบริหาร

(5) ปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาทางด้านนโยบายของรัฐ ปัญหาด้านโครงสร้างสังคมไทย และปัญหาด้านเงินทุน

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของภาครัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543) กล่าวว่า เกิดจากการครอบงำ โดยรัฐบาล และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในลักษณะที่เรียกว่า การพัฒนาที่จัดการให้แก่ประชาชน ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้น เป็นไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรม ตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด ดังนั้น บทบาทของประชาชนคือ เป็นผู้สนับสนุนและเป็นผู้ยินยอม

ตามที่รัฐบาลกำหนด เช่นเดียวกับที่ บำรุง บุญปัญญา (2525) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ปัญหาอยู่ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมาย และกิจกรรมไว้ก่อน และให้ชาวบ้านเข้ามาร่วมในกิจกรรมที่ กำหนดไว้

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541) ได้สรุปบทเรียนจากการดำเนินงาน โครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและองค์กรของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

- 1) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องบางประการ ไม่เอื้อต่อการทำงาน
- 2) ระบบการบริหารของภาครัฐ เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจากบนสู่ล่าง
- 3) หน่วยงานในระดับปฏิบัติของรัฐ ขาดความรู้ และทักษะในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

นอกจากปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีการศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่ได้กล่าวถึง โครงสร้างของสังคมไทย ที่เป็นปัญหาคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่ ปรัชญา เวสารัชช (2528) ได้กล่าวว่าปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของสังคม และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

- 1) ความแตกต่างในสังคม ด้านรายได้ อำนาจ และสถานะทางเศรษฐกิจ
- 2) ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย
- 3) ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร

ส่วน จินตนา ทองรอด (2529) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมใน โครงการข้าวหน้าน้ำฝนในเขตเกษตรล้าหลังของชาวนา พบว่าปัญหาและอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้านที่เกิดจากทางราชการ คือ

- 1) ความล่าช้าในการทำงานของข้าราชการ
- 2) เจ้าหน้าที่ไม่ได้หุ้มเหและเสียสละในการทำงานอย่างจริงจัง
- 3) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ของทางราชการ
- 4) ขาดการให้ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง
- 5) ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ปรัชญา เวสารัชช ได้กล่าวถึงปัญหาที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของชุมชน โดยเน้นปัญหาที่เกิดจากประชาชนเป็นหลัก ได้แก่ ปัญหาความไม่รู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา การขาดทุนทรัพย์ ความไม่สนใจของชาวบ้าน ความไม่เข้มแข็งของผู้นำ และความขัดแย้งของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ ส่วนจินตนา ทองรอด ได้กล่าวว่าปัญหา และอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้าน คือ

- 1) ชาวบ้านยังมองไม่เห็นความสำคัญในบทบาทของตน

- 2) ชาวบ้านเกิดความเบื่อหน่ายต่อการทำงานของข้าราชการ
- 3) มีภาระหน้าที่ส่วนตัวและในครอบครัว
- 4) ชาวบ้านขาดความสามัคคี และมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก
- 5) ชาวบ้านบางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และมีความเห็นไม่ตรงกัน
- 6) ผู้นำหมู่บ้านไม่ได้รับความเชื่อถือ และศรัทธาจากชาวบ้านเท่าที่ควร

จากการทบทวนวรรณกรรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหา และอุปสรรคที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาด้านนโยบายและองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ระดับคือ

1.1 ระดับนโยบาย โครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางสังคม พบว่า

- นโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการพัฒนา
- อำนาจในการตัดสินใจรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจให้แก่ประชาชน
- โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การบริหาร และระบบเศรษฐกิจอยู่ในกลุ่มนายทุน

1.2 ระดับปฏิบัติ พบว่า

- เจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจ และไม่มีทักษะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- เจ้าหน้าที่ไม่มีจิตวิทยาในการปฏิบัติงาน และไม่มีความเสียสละที่จะทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง
- ขาดการประชาสัมพันธ์ และให้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง
- ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของข้าราชการ
- ขาดการประสานงานและระบบการติดตามประเมินผล

- 2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มผู้นำ พบว่า

- ผู้นำไม่มีความเข้มแข็ง จึงทำให้ชาวบ้านขาดความเชื่อถือและศรัทธา
- ผู้นำครอบงำความคิดเห็นของชาวบ้าน
- การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้นำ

2.2 กลุ่มประชาชนทั่วไป พบว่า

- ชาวบ้านมีภาระด้านการประกอบอาชีพ ด้านครอบครัว และด้านสุขภาพ
- ชาวบ้านขาดทุนทรัพย์ และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

- ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกันในด้านความคิดเห็น และผลประโยชน์ ทำให้ขาดความสามัคคี และเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก
- ชาวบ้านมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน
- ชาวบ้านขาดการศึกษา ขาดความรู้ด้านวิทยาการต่าง ๆ
- ชาวบ้านขาดความเชื่อมั่นและไม่กล้าแสดงความคิดเห็น
- ชาวบ้านไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม

3) ปัญหาด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม

3.1 ด้านการเมือง

- ขาดการกระจายอำนาจ
- ระบบการเมืองถูกควบคุม โดยคนกลุ่มน้อย

3.2 ด้านเศรษฐกิจ

- กระบวนการผลิตและปัจจัยการผลิต อยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม
- กลไกของรัฐควบคุมระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด
- ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร

3.3 ด้านสังคมและวัฒนธรรม

- การแบ่งแยก เชื้อชาติ ภาษา เพศและอายุ
- ความไม่รู้อันเกิดจากการไร้การศึกษา
- คนยากจนตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์
- การครอบงำของผู้นำและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

2.2.5 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชานิยม

กระแสความคิดในเรื่องประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะประชาชนระดับล่าง ซึ่งเป็นประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นชนบท ได้มีพัฒนาการของความเข้มแข็งโดยการแสดงออกของพลังประชาชนมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐาน ค่าจ้างแรงงาน ค่าพืชผลการเกษตรตกต่ำ และการเคลื่อนไหวในการเรียกร้องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ อาชีพ สิทธิของสัตว์ ป่า และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นเรื่องป่าไม้ ลุ่มน้ำ รวมทั้งชายฝั่งทะเล ความตื่นตัวดังกล่าวมานี้ ทำให้ภาครัฐมีการปรับตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนมากที่สุดเท่าที่ปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การผ่อนคลายการควบคุมของภาครัฐโดยส่งมอบอำนาจในการบริหารและพัฒนาตำบลจากกรมการปกครอง มายังองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น

จากการศึกษาของ มันทนา สามารต (2543) พบว่า เงื่อนไขของตำบลที่มีความเป็น
 ประชาคมนั้น จะต้องมิลักษณะร่วมดังต่อไปนี้

1) ความเก่าแก่ของชุมชนที่มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน มีความภาคภูมิใจในความเป็นตัว
 ของตนเองร่วมกัน และเป็นเครือญาติกันทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน พวกเดียวกัน
 ลักษณะที่ร่วมกันของชุมชนเหล่านี้ คือ ความผูกพันในเชิงประวัติศาสตร์ร่วมกันในการตั้งถิ่นฐาน
 เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลง และการเคลื่อนย้ายของชุมชน การขยายตัวของหมู่บ้าน โดยการอพยพออกไป
 อยู่นอกหมู่บ้าน เพราะเกิดความคับแค้นและต้องการอยู่ใกล้ที่ดินทำกิน ก่อให้เกิดเป็นหมู่บ้านตั้งใหม่
 ในเวลาถัดมานั้น ทำให้ชาวบ้านในหมู่บ้านต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้กันหรือไกลกัน มีความผูกพัน
 กับหมู่บ้านเดิมที่แยกออกมา โดยเป็นสายสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ซึ่งความสัมพันธ์เชิงเครือญาตินี้ทำ
 ให้เกิดการร่วมมือในการทำกิจกรรมร่วมกัน และได้พัฒนามาตามลำดับนับตั้งแต่อดีต

2) การมีปัญหาาร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาพื้นที่ทะเล ปัญหาและ
 ความจำเป็นพื้นฐานของชุมชน ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาด้านเงินทุน ปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นบริบท
 ที่ทำให้ประชาชนถูกผลักดันให้เข้ามามีส่วนร่วมกันแก้ปัญหาเหล่านี้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาแบบตัวใคร
 ตัวมันไม่สามารถทำได้ ทั้งขนาดของปัญหาก็ยากเกินกว่าที่ปัจเจกชน จะสามารถทำได้โดยลำพัง
 นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่กว้างขวาง การต่อสู้โดยลำพังเฉพาะกลุ่ม หรือหมู่บ้าน
 ตำบล จึงไม่สามารถทำได้ ในการเสริมสร้างอำนาจต่อรอง ต้องอาศัยพลังของชุมชนในการจัดการ

3) เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ เช่น เป็นกลุ่มคนที่ต้องร่วมกันในการใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะ
 เป็นป่าไม้ ทะเล อ่างเก็บน้ำ เขื่อนฝาย รวมทั้งสถานที่ตั้งของหมู่บ้านที่ติดกัน ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญ
 ประการหนึ่งที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ยังได้สรุปถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นประชาสังคม ไว้ดังนี้

1) ทุนวัฒนธรรม คือ ชุมชนที่มีวัฒนธรรมในด้านความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความ
 เอื้ออาทร ความไว้วางใจกัน และมีวัฒนธรรมของชุมชนร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็ประเพณี หรือความ
 เชื้อ ทำให้การทำงานของชาวชุมชนเป็นไปฉันท์พี่น้อง ทุนวัฒนธรรมนี้ยังครอบคลุมไปถึงภูมิปัญญา
 ของชุมชนด้วย เช่น ภูมิปัญญาด้านการใช้สมุนไพร การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการแหล่งน้ำ
 การผลิตผลิตภัณฑ์หัตถกรรม ซึ่งนำไปสู่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมเสริมรายได้อื่น ๆ

2) สำนึกของสาธารณะ สำนึกของชุมชนจะแสดงจากการที่ชุมชนได้ทำกิจกรรม ซึ่งมี
 ผลประโยชน์ตกแก่ชุมชน ไม่ใช่ผลประโยชน์ของปัจเจกชน เช่น การเสียสละของกลุ่มที่ทำงาน
 ด้านสาธารณะของหมู่บ้าน หรือตำบลโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ความรู้สึก หรือสำนึกสาธารณะ
 เป็นวัฒนธรรมของชุมชนที่ฝังรากลึกลงนับตั้งแต่ตั้งชุมชน ความต้องการช่วยเหลือกันและกันนั้น
 ดำรงอยู่ในจิตใจของชาวบ้าน โดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดทางวัฒนธรรม และผ่านกระบวนการ
 ที่ชาวบ้านและแกนนำในชุมชนมีความต้องการร่วมกันในการทำประโยชน์เพื่อชุมชน

3) ผู้นำที่เข้มแข็งและหลากหลาย ผู้นำหรือคณะผู้นำที่ดีในทัศนะของชาวบ้าน คือ คนที่มีคุณธรรม ซึ่งหมายถึง คนที่ซื่อสัตย์ เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีวิสัยทัศน์ มีบทบาทความคิดริเริ่มและความสามารถในการทำงาน มีประสบการณ์และเป็นคนที่กว้างขวางสามารถแสวงหาความร่วมมือได้ทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน นอกจากนั้นแล้วผู้นำที่ดีจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่หลากหลาย มีวิสัยทัศน์ และมีการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตยได้แก่

- มีความหลากหลายทั้งในวัย คุณวุฒิ และสถานภาพ กล่าวคือ มีผู้นำที่มีสถานภาพเป็นผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เฒ่าผู้แก่ของชุมชนซึ่งเป็นอดีตผู้นำทางการ อดีตครู หรือข้าราชการบำนาญ ผู้นำทางวัฒนธรรม ผู้นำทางศาสนา ผู้นำกลุ่มสตรี และกลุ่มเยาวชน ในสังคม หรือชุมชนที่มีความร่วมมือสูง จะปรากฏว่า ผู้นำที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทสูง แม้ว่าจะไม่มีอำนาจและกลไกในการตัดสินใจเทียบเท่ากับผู้นำทางการ โดยเฉพาะผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่ยังเป็นที่ยอมรับของชุมชน ได้แก่ ผู้อาวุโสซึ่งเป็นอดีตพระอาจารย์ อดีตกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเมื่อหมดภาระหน้าที่หรือเกษียณอายุจากตำแหน่งทางการไปแล้ว ก็ยังคงมีบทบาทในกิจกรรมของชุมชนต่อไป และประการสำคัญ คือ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะช่วยส่งเสริมบทบาทและการทำงานของผู้นำทางการด้วย ทำให้ลักษณะการนำของผู้นำทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะที่เป็นผู้อาวุโสไม่ขัดแย้งกัน

- มีวิสัยทัศน์ ชุมชนที่มีความเข้มแข็งนั้น แกนนำชุมชนจะต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ไกล เมื่อเห็นสิ่งใดที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ต้องริเริ่มหรือชักชวนให้ชาวบ้านเห็นคล้อยตาม และเข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ จึงกล่าวได้ว่า กิจกรรมที่บ่งชี้ถึงการมีวิสัยทัศน์ของผู้นำ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มของชุมชนในตำบล ไม่ได้เป็นกิจกรรมที่มาจากภายนอก

- มีความสามารถในการพัฒนากระบวนการทำงานที่เน้นการประสานกับภายนอกและเน้นการมีส่วนร่วมของมวลชน ลักษณะของความร่วมมือของชุมชน ทำให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสามารถในการดึงทรัพยากรจากภายนอกมาช่วยเหลือชุมชน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และอื่น ๆ ซึ่งผู้นำมักมีบทบาทหลักในประเด็นดังกล่าวนี้ โดยต้องเป็นผู้ที่กว้างขวาง และรู้จักแหล่งทรัพยากรและช่องทางต่าง ๆ อย่างดี รวมทั้งต้องมีความสามารถในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน เปิดโอกาสให้มวลชนมีบทบาทและแสดงความคิดเห็นในกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งต้องเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการจัดการด้านการเงิน เพื่อสร้างความโปร่งใสให้กับตนเอง

4) กระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การจัดการกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชาวชุมชน เพื่อเป็นการยกระดับชุมชน ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในชุมชนเกิดจากกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมในกิจกรรม และการเข้าร่วมบริหารกิจกรรมของชุมชน ดังนี้

- เวทีการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการของชุมชน เป็นเวทีพบปะของชาวบ้านอย่างไม่เป็นทางการ แต่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและเรียนรู้เรื่องราวข่าวสารต่าง ๆ หลายด้าน ซึ่งสถานที่ที่ชุมชนใช้เป็นเวทีการสนทนามักเป็นสถานสาธารณะและแหล่งที่ชุมชนต้องไป ได้แก่ วัด ร้านค้า ของชุมชน ร้านกาแฟ เป็นต้น นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนบทเรียนและการเรียนรู้ อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานด้านอื่น ๆ ของชุมชนด้วยเช่นกัน เช่น การไปประชุมกลุ่ม อสม. กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า และหลังการประชุมก็แลกเปลี่ยนข่าวสารซึ่งกันและกัน ซึ่งเวทีเช่นนี้ หากเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอจะสร้างความตื่นตัวของชุมชนต่อปัญหาต่าง ๆ

- การเรียนรู้ด้วยการแก้ปัญหาาร่วมกันโดยผ่านเวทีการประชุม ในการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนปัญหา หรือการประชุมสรุปบทเรียนของชุมชนที่มีกิจกรรมร่วมกัน นับเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้รับทราบข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจ การประชุมเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านที่เข้าร่วมต้องนำเสนอ วิเคราะห์ และสรุปการดำเนินงานของตนเอง ในลักษณะการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ทั้งยังต้องมองไปข้างหน้า เพื่อกำหนดบทบาทและการทำงานให้ได้ผลสำเร็จต่อไป นอกจากนี้ เวทีการประชุมเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพราะทำให้ชุมชนมีความตื่นตัวในการรับข่าวสาร และก่อให้เกิดการเปิดเวทีย่อย ๆ อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกลุ่มคน ทั้งก่อนและหลังการประชุม โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการประชุมในประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

- กระบวนการเรียนรู้โดยผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรม เป็นกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านการทำงาน เป็นการเรียนรู้ที่สมาชิกมีส่วนร่วมโดยตรงต่อกิจกรรมของกลุ่ม ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ของแต่ละกลุ่มหรือหมู่บ้านอาจมีเนื้อหาและรายละเอียดไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำกลุ่มที่จะชักนำให้ชาวบ้านเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ นอกจากนี้ การรวมกลุ่มของหมู่บ้านที่มีระดับการพัฒนากระบวนการที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดช่องว่างหรืออุปสรรคในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ และการทำกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวโดยใช้วิธีการเรียนรู้ผ่านกระบวนการถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาจริงให้แก่ชุมชน

5) การมีส่วนร่วมของชุมชน การมีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ขนาดของชุมชนใหญ่ขึ้น รวมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นในด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงมีลักษณะเข้มข้นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย โดยการเข้าร่วมเพื่อเสนอความคิดเห็นหรือเพื่อร่วมคิดนั้น จะเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ผู้นำชุมชนมีลักษณะเปิดกว้างและตระหนักถึงความสำคัญของมวลชน ประการที่สอง คือ มีการสร้างเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การนำความคิดเห็นของมวลชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล

6) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน ในสภาพสังคมที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง การเข้าร่วมกิจกรรมของสมาชิกในชุมชนหรือการประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่ม หมู่บ้าน และตำบล จะคำนึงถึงผลที่ได้กับประชาชน ชุมชนของตนเอง และส่วนรวมเป็นหลัก ความคิดในเรื่องการ

แบ่งปันผลประโยชน์มีความสำคัญต่อความเข้มแข็งของชุมชนและกลุ่มองค์กรในชุมชน ชุมชนใดมีการแบ่งปันสูง จะปรากฏว่ามีความร่วมมือช่วยเหลือกันมากกว่ากลุ่มหรือตำบลที่มีการแบ่งปันน้อย อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่ชัดเจน ก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในชุมชนและทำให้ชุมชนไม่เข้าร่วมกิจกรรม

7) การสนับสนุนจากภายนอก เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในด้านการเป็นแหล่งเงินทุน แหล่งความรู้ และเป็นสื่อที่กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชุมชน บุคคลภายนอกที่มักเข้ามามีบทบาทในชุมชน ได้แก่ ส่วนราชการ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีระดับของความสัมพันธ์ที่หลากหลาย นับตั้งแต่การเข้ามาเพื่อสนับสนุนแบบเบ็ดเสร็จ เช่น การเข้ามาเสนอความคิด ทำกิจกรรม และการให้การสนับสนุนทั้งงบประมาณ กำลังคน เทคนิค และวิทยากร ส่วนมากเป็นกิจกรรมที่อยู่ในแผนงานของส่วนราชการและองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ๆ อยู่แล้ว ในอีกลักษณะหนึ่งนั้น เป็นการเข้ามาให้การสนับสนุนโดยที่ชุมชนเป็นฝ่ายไปขอความร่วมมือ หรือติดต่อขอการสนับสนุนจากส่วนราชการ เอกชน และนักการเมือง

กล่าวโดยสรุป ในด้านปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นประชาคม ได้แก่ ทุนวัฒนธรรม ซึ่งมาจากการมีเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาของชุมชน สำนักสาธารณะ ที่ตระหนักถึงการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความต้องการแก้ปัญหาของชุมชนเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง การมีผู้นำที่เข้มแข็งและหลากหลาย โดยผู้นำเหล่านั้นมีวิสัยทัศน์ และมีความสามารถในการพัฒนากระบวนการทำงาน และการประสานงานกับภายนอกเป็นอย่างดี มีกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน การเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับฟัง และเรียนรู้ปัญหา และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคิด และทำกิจกรรมสาธารณะ และที่สำคัญ คือ ประชาคมตำบลต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายนอกโดยความช่วยเหลือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีส่วนทำให้ความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนมีความลงตัวมากยิ่งขึ้น