

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งทำการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านร้อง อำเภองาว จังหวัดลำปาง โดยได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยดังนี้

1. แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. แนวคิดเรื่องความรู้ ความเข้าใจ
3. แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

โดยมีนักวิชาการและบุคคลต่างๆ ซึ่งได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องไว้เช่นกันดังนี้

ฌรงค์ ฌ เชียงใหม่ (2525) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อม (Environment) รากศัพท์เดิมมีจากภาษาฝรั่งเศส Environ แปลว่า Around ฉะนั้น Environment จึงหมายถึง Totality Of Man's Surroundings หมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวเราทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นสสารและพลังงาน ซึ่งอาจได้แก่ ธรรมชาติที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา คือ ดิน น้ำ อากาศ ไฟ ภูเขา ฯลฯ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้สร้างขึ้นมา เช่น ถนน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และประดิษฐกรรมด้านวัตถุ เช่น รถยนต์ เรือยนต์ พงษ์ปักฟอก ถุงพลาสติก เป็นต้น มนุษย์นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมแล้ว การกระทำของมนุษย์ยังมีผลการเปลี่ยนแปลงสภาพสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและในทำนองเดียวกันสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่ดี ก็คือ สิ่งแวดล้อมที่ทำให้สิ่งมีชีวิตมีสุขภาพ

อนามัยทั้งทางร่างกายจิตใจและสังคม การทำลายสภาวะสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากเกิดขึ้นจากธรรมชาติแล้วส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่ร้ายแรงเท่ากับการทำลายจากการกระทำของมนุษย์

เกษม จันทรี้แก้ว และคณะ (2542) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมสิ่งที่เห็นได้ด้วยตาและที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาสีสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตตลอดจนสิ่งที่เป็นทั้งที่ให้คุณและให้โทษ

โรจน์จรรย์ย์ ด่านสวัสดิ์ (2541) กล่าวว่า โดยทั่ว ๆ ไป สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์หรือสิ่งที่กำลังพิจารณา ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติ มักหมายถึงส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติที่มนุษย์ประเมินว่ามีค่า สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการอุปโภคบริโภคไม่ว่าจะโดยผ่านกระบวนการผลิตหรือไม่ก็ตาม การแบ่งแยกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกจากกันอาจเป็นประโยชน์สำหรับการประเมินศักยภาพของการพัฒนาในด้านต่างๆ แต่อาจทำให้มองข้ามความจริงที่สำคัญ คือ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบกับส่วนอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อม

การวางแผนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละพื้นที่ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศและนานาชาติ มีการเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่องและเห็นได้ชัดเจน การเพิ่มจำนวนประชากรทำให้สัดส่วนของทรัพยากรธรรมชาติต่อประชากร และขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อม ในการรองรับของเสียจากกิจกรรมของมนุษย์ค่อยๆ ลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนาและมนุษยชาติโดยส่วนรวมในระยะยาว ยังมีส่วนเร่งให้ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นในอัตราเร็วยิ่งขึ้น การป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยการวางแผนและการบริหารและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

การแบ่งแยกทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกจากกัน นำไปสู่การให้คำจำกัดความพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

1) แนวทางที่พัฒนามาจากความเชื่อในการอนุรักษ์เป็นแนวคิดที่สนใจการอนุรักษ์ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และ/หรือ ระบบนิเวศน์เป็นด้านหลัก (Deep Ecology) หรือ (Biocentric Prardigm) เป็นแนวคิดที่ตรงกับแนวทาง การอนุรักษ์ (Conservation) ยุคแรก ๆ ปัจจุบันนักสิ่งแวดล้อมที่มีพื้นฐานทางนิเวศ เช่น นักวิชาการด้านป่าไม้ นักพฤกษศาสตร์ และนักชีววิทยาจำนวนหนึ่งยังคงให้ความสำคัญกับแนวทางนี้ แม้ว่าจะยอมรับความสำคัญของการพัฒนามากขึ้น

ก็ตาม การวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การอนุรักษ์ และเน้นกระบวนการวางแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายเป็นด้านหลัก

2) แนวทางที่พัฒนามาจากความเชื่อในการพัฒนาและเทคโนโลยี เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นด้านหลัก (Frontier Economics หรือ Technocentric paradigm) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับ " การอนุรักษ์ " ยุคแรก ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น ป่าไม้ และปิโตรเลียม ในช่วงดังกล่าว ปัจจุบันแนวคิดนี้ยังคงได้รับการยอมรับในหลายกลุ่มวิชาชีพ โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมเหมืองแร่และอุตสาหกรรมป่าไม้ แม้ว่าจะยอมรับในกระแสการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมที่ทวีความสำคัญมากขึ้นก็ตาม การวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และเน้นกระบวนการวางแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายเป็นสำคัญ

กนก จันทร์ทอง (2524) กล่าวว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นงานของรัฐบาล อาจเรียกว่า บริหารสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงเป็นไปตามนโยบาย สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็น แนวทางและถือว่าเป็น สิ่งสำคัญมากในการจัดการสิ่งแวดล้อม ความจำเป็นในการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้เป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยหลักความเป็นจริงแล้วทรัพยากรธรรมชาติและทุกประเภทเป็น สิ่งที่มีราคา แต่กำหนดเป็นต้นทุนได้ยาก มนุษย์บางพวกจึงมักคิดว่าสิ่งที่ได้มาจากธรรมชาติเป็น สิ่งที่ได้เปล่าเมื่อใช้หมดแล้ว จึงค่อยไปแสวงหาที่อื่นหรือหาสิ่งอื่นมาทดแทนการใช้สิ่งแวดล้อม อย่างฟุ่มเฟือยจึงเป็นสิ่งที่เห็นกันได้เสมอ แต่ผู้ที่เสียหรือได้รับความเดือดร้อนมักจะไม่ใช่มูลค่าที่ก่อเหตุ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ใช่เจ้าของโรงงาน แต่ เป็นผู้ที่ใช้น้ำสำหรับการอุปโภคและบริโภค เป็นต้น

เกษม จันทร์แก้วและคณะ (2542) ได้ให้ความหมายของคำว่า การจัดการ (Management) หมายถึง การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพนี้มีลักษณะเป็น รูปแบบที่มีทำให้เกิดผลเสีย หรือสร้างประสิทธิภาพของสิ่งที่จะถูกดำเนินการให้ด้อยลงไปในันก็คือ การดำเนินการที่เป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ และมีวิสัยทัศน์ที่ดีเปรียบเทียบกับความต้องการดำเนินการอย่างสุขุม และมีความละเอียดอ่อนให้เป็นที่ไปตามวิธีการอนุรักษ์ทั้ง 8 วิธี คือ

1. การใช้ หมายถึง การใช้หลายรูปแบบ เช่น บริโภค โดยตรง เห็น ได้ยิน/ได้ฟัง ได้สัมผัส การให้ความสะดวก และความปลอดภัย รวมไปถึงพลังงานเหล่านี้ต้องเป็นเรื่องการใช้ แบบยั่งยืน

2. การเก็บกัก หมายถึง การรวบรวมและเก็บกักทรัพยากรที่มีแนวโน้มที่จะขาดแคลนในบางเวลาหรือคาดว่าจะเกิดวิกฤตการณ์เกิดขึ้นบางครั้งอาจเก็บกักเอาไว้เพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ในปริมาณที่สามารถควบคุมได้

3. การรักษา/ซ่อมแซม หมายถึง การดำเนินการใดๆ ต่อทรัพยากรที่ขาดไป/ไม่ทำงานตามพฤติกรรม/เสื่อมโทรม/เกิดปัญหา เป็นจุด/พื้นที่เล็ก ๆ สามารถให้พื้นที่คืนสภาพเดิมได้อาจใช้เทคโนโลยีที่มนุษย์สร้างขึ้นช่วยให้ดีเหมือนเดิม จนสามารถนำไปใช้

4. การฟื้นฟู หมายถึง การดำเนินการใดๆ ต่อทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้สิ่งเหล่านั้นเป็นปกติ สามารถเอื้อประโยชน์ในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป ซึ่งการฟื้นฟู ต้องใช้เวลาและเทคโนโลยีเข้าช่วยด้วยเสมอ

5. การพัฒนา หมายถึง การทำสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น การที่ต้องพัฒนาต้องการเร่งหรือเพิ่มประสิทธิภาพให้เกิดผลผลิตที่ดีขึ้น การพัฒนาที่ถูกต้องนั้น ต้องใช้ความรู้ เทคโนโลยี และการวางแผนที่ดี

6. การป้องกัน หมายถึง การป้องกันสิ่งที่เกิดขึ้นมิให้ลุกลามมากกว่านี้ รวมไปถึงการป้องกันสิ่งที่เคยเกิดให้ด้วย การป้องกันต้องใช้เทคโนโลยีและการวางแผน

7. การสงวน หมายถึง การเก็บไว้โดยไม่ให้แตะต้องหรือห้ามนำไปใช้ด้วยวิธีใด ๆ ก็ตามการสงวนอาจกำหนดเวลาที่เก็บไว้โดยไม่ให้มีการแตะต้องตามเวลาที่กำหนดไว้ก็ได้

8. การแบ่งเขต หมายถึง การแบ่งเขต หรือแบ่งกลุ่ม/ประเภท ตามสมบัติของทรัพยากรสาเหตุที่สำคัญเพราะวิธีการให้ความรู้หรือกฎระเบียบที่นำมาใช้นั้นไม่ได้ผล หรือต้องการจะแบ่งเขตให้ชัดเจน เพื่อให้การอนุรักษ์ได้ผล เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมืองควบคุมมลพิษ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการแบ่งเขตจะต้องมีการสร้างมาตรการกำกับด้วยมิฉะนั้นแล้วจะไม่เกิดผล

กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การจัดการนั้นเป็นการประยุกต์วิธีการอนุรักษ์มาดำเนินการด้วยการมีลักษณะและรูปแบบเฉพาะเพื่อการนำไปสู่การรักษาประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น

เกษม จันทร์แก้วและคณะ (2542) หลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่า การรวมคำสองคำคือ การอนุรักษ์ (Conservation) และสิ่งแวดล้อม (Environment) เป็นคำว่า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วยกัน หมายถึง การใช้สิ่งแวดล้อมอย่างมีเหตุผล เพื่อที่จะอำนวยให้คุณภาพของการมีชีวิตอยู่อย่างดีตลอดไปสำหรับมนุษย์กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีความหมายรวมถึงการใช้ทรัพยากรทั้งหลายในโลกนี้อย่างมีเหตุผลและเป็นไปตามหลักอนุรักษ์วิทยา ทั้งนี้เพื่อจะทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในลักษณะที่ดี มนุษย์ที่อยู่อาศัยจะมีชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพที่ดีตลอดไป เพราะ

สิ่งแวดล้อมนั้นมีผลต่อสุขภาพและพละอนามัยของมนุษย์ หนึ่งหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีความคิดรวบยอดคล้าย ๆ กับหลักการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและมีหลักการ โดยสังเขป ดังนี้

1. ในการที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติในสิ่งแวดล้อมแต่ละแห่งนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จะให้ผลต่อมนุษย์ทุกแห่งทุกมุม กล่าวคือต้องมีความรู้เกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม และจะให้ประโยชน์และโทษต่อมนุษย์ ซึ่งอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ อย่างน้อยที่สุดต้องคำนึงถึงการสูญเปล่าอันอาจเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

2. รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นและหายากด้วยความระมัดระวัง รวมทั้งต้องทำให้เป็นประโยชน์และการทำให้อยู่ในสภาพที่เพิ่มพูนทั้งด้านกายภาพและเศรษฐกิจเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งต้องตระหนักเสมอว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากเกินไป จะไม่เป็นการปลอดภัยต่อภาวะแวดล้อม

3. ต้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนได้นั้น ให้มีอัตราผลิต (เพิ่มพูน) เท่ากับอัตราใช้หรืออัตราเกิดเท่ากับอัตราตาย เป็นอย่างน้อย

4. ประชากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประมาณอัตราเกิดและการเปลี่ยนแปลงของพลเมืองตลอดเวลา โดยพิจารณาจากความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

5. หาทางปรับปรุงวิธีการใหม่ ๆ ในการที่จะผลิตและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพยายามค้นคว้าสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้ประชากรได้มีใช้อย่างพอเพียง

6. ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญในการรักษาความสมดุล ตามธรรมชาติ ซึ่งจะมีผลต่อการทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี การให้การศึกษาอาจเป็นทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ซึ่งให้การศึกษาแก่บุคคลเฉพาะถิ่น วัย และคุณวุฒินั้น ต้องอยู่ในสถานะที่เหมาะสม เพื่อจะให้ประชาชนเข้าใจในหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และผลการเรียนรู้จะเป็นหนทางนำไปสู่ความหวังในอนาคตว่าสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่จะสวยสดและน่าอยู่มากยิ่งขึ้น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

1) กำหนดบทบาทการพัฒนา โดยอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ เอกชนและประชาชนให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2) กระจายอำนาจการจัดการสู่ท้องถิ่น คือ จังหวัด อำเภอและตำบล โดยเน้นการมีส่วนร่วมเป็นหลัก

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานไปสู่จุดหมาย โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรในชุมชน ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของตนเองเป็นหลัก เพื่อเพิ่มความสามารถของระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันกับความรุนแรงของปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยให้ทุกฝ่าย คือภาครัฐ เอกชน และประชาชน มีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกัน รวมทั้งกระจายอำนาจเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติตามแผนการจัดการที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดการทรัพยากร แบบองค์รวม โดยท้องถิ่น

การจัดการแบบองค์รวม หมายถึง การจัดการ โดยผสมผสานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- 1) พื้นที่ชุมชน (Area Aspect)
- 2) ภาระหน้าที่ (Function Aspect)
- 3) การมีส่วนร่วม (participation Aspect)

และต้องมีการเชื่อมประสานองค์ประกอบทั้ง 3 ประการเข้าด้วยกัน โดยทำการวิเคราะห์แต่ละส่วนก่อนนำมาดำเนินการจัดการ

จากความตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีการวิเคราะห์ถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ) และประชาชน

โดยกำหนดแนวทางในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน

สำหรับแนวทางการจัดการทรัพยากรของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) สรุปการจัดการทรัพยากรส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของรัฐและเอกชน ในขณะที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการนั้นเลย ดังนั้นต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยมีแนวทางและ

มาตรการที่เป็นระบบชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้ คือ 1) รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผนและการดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน 2) จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการระบบ 2 ระบบควบคู่กันไป คือระบบการมีส่วนร่วมที่ดำเนินการโดยรัฐเป็นหลักและระบบการที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณ

จากปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย รัฐบาลมอบโอนอำนาจการปกครองจากรูปแบบหลักการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่น ในรูปแบบหลักการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อมอบอำนาจการปกครองและบริหารในกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นก็คือ ประชาชน และเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลส่วนกลาง ในการให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและคุณภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งโกเมท ทองภิญโญชัย (2543) กล่าวว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ ต้องให้ความสำคัญกับคนในองค์กรโดยเปิดโอกาสให้คนในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นตามมาตรฐานและแบบแผนเดียวกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทางการเมืองและพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม

2.1.2 แนวคิดเรื่องความรู้ ความเข้าใจ

บลูม และคณะ (อ้างใน ธวัชชัย ชัยจิรฉายากุล, 2527) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ (Knowledge) หมายถึง ความสามารถในการจำ ระลึกได้ถึงประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ชีวิตได้รับรู้มา ซึ่งแบ่งได้ออกเป็น ความรู้เฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง ความรู้เกี่ยวกับวิธีการกับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความหมาย ทฤษฎี กฎเกณฑ์ต่างๆ คือ 1.) ความเข้าใจ (Comprehension) ซึ่งนำมาใช้แปลความหมาย ให้ความหมาย คาคะเนและนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ 2.) การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นขั้นหนึ่งของพฤติกรรมทางด้านพุทธิปัญญา ซึ่งผู้เรียนสามารถแยกแยะองค์ประกอบของปัญหา หรือประสบการณ์ออกเป็นส่วน ๆ เพื่อทำความเข้าใจอย่างละเอียด และเห็นความสำคัญที่แน่ชัดขององค์ประกอบต่าง ๆ รวมทั้งสังเกตเห็นหลักของการผสมผสานระหว่างองค์ประกอบเหล่านั้น 3.) การสังเคราะห์ (Synthesis) คือความสามารถในการนำเอาส่วนประกอบย่อย ๆ หลาย ๆ ส่วนมารวมกันเข้ากับประสบการณ์ใหม่ ๆ แล้วสร้างเป็นแบบแผน หรือหลักสำหรับการปฏิบัติอย่างมีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติเป็นการใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกาย รวมถึงการปฏิบัติหรือพฤติ

กรรมที่แสดงออกและสังเกตได้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ และมีบุคคลต่างๆ ที่กล่าวถึง ความหมายของ ความรู้ ความเข้าใจไว้เช่นกันดังนี้

อุทุมพร ทองอุไทย (2533) ได้ให้ความหมายของความรู้ คือพฤติกรรมตามสภาพการณ์ ต่างๆ ซึ่งเป็นการจำไม่ว่าจะเป็นการระลึกได้ หรือระลึกถึง ส่วนความเข้าใจหมายถึง ขั้นตอนสำคัญ ของการตีความหมายโดยอาศัยความสามารถทางสมองและทักษะ ซึ่งอาจจะกระทำโดยการแปลความ ตีความและการสรุปอ้างอิง และโสภณ ชูพิกุลชัยและอรทัย ชื่นมณุษย์ (2516) ได้ให้ความหมายของ ความรู้ว่าเป็นการรับรู้ จำและเข้าใจในเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ เกิดจากประสบการณ์และ ทักษะคิดความรู้ต่างๆ ที่ได้เรียนมาเกี่ยวกับลักษณะของสิ่งนั้นๆ บวกกับการตีค่าของสิ่งนั้นกับความรู้ที่มีอยู่

การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการปลูกฝังให้เด็ก เยาวชน และประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจ เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม แล้วร่วมมือกันแก้ไขด้วยจิตสำนึกรับผิดชอบว่าเป็นปัญหาสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่อีกเป็นจำนวนมาก เนื่องมาจากการขาดความรู้ด้วยการศึกษาทำให้มี โอกาสน้อยในการเลือกประกอบอาชีพ เช่น ผู้ที่ยากจนและอยู่ใกล้พื้นที่ป่าจึงลักลอบตัดไม้ขายบ้าง รับจ้างตัดไม้ แล้วแปรรูปนำมาสร้างบ้าน แล้วขายในลักษณะของไม้เรือนเก่าจนเป็นอาชีพอยู่ได้ใน สังคมและไม่ได้รับการลงโทษ เป็นต้น

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2536) กล่าวว่า ความรู้เป็นพฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งผู้เรียนเพียงแต่จำได้ อาจโดยการฝึกหรือการมองเห็น ได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี กฎโครงสร้างและวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้

นอกจากนี้ บลูม และคณะ (อ้างใน สุรางค์ ใ้วตระกูล, 2537) ได้จัดระดับความรู้ ตาม วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับความรู้ ความคิดและการนำความรู้ไปประยุกต์ดังนี้

- 1) ความรู้ เป็นความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความของสิ่งต่างๆ และความรู้เกี่ยวกับกระบวนการที่จะ ใช้เกี่ยวกับเฉพาะสิ่ง
- 2) ความเข้าใจ หมายถึง การมีความเข้าใจในความรู้ที่เรียน โดยสามารถอธิบายคำพูด ของตนเอง
- 3) การนำความรู้ไปประยุกต์ หมายถึง ความสามารถที่จะนำสิ่งที่เรียนรู้อมาใช้ในประสบการณ์ ในชีวิตประจำวัน
- 4) การวิเคราะห์ หมายถึง ความสามารถแบ่งการเรียนรู้ออกเป็นส่วนย่อย และแสดง ความสัมพันธ์ของส่วนย่อยเหล่านั้น
- 5) การสังเคราะห์ หมายถึง ความสามารถที่จะรวบรวมสิ่งที่เรียนรู้หรือประสบการณ์เข้า เป็นสิ่งใหม่

6) การประเมินผล หมายถึง ความสามารถที่จะใช้ความรู้ที่เรียนมาในการตัดสินใจ วิจารณ์ คุณค่าของสิ่งที่ได้เรียนรู้

ซึ่งเทคนิควิธีและเครื่องมือที่ใช้วัดและการประเมินผลนั้น มีมากมายหลายชนิดที่รู้จักกันทั่วไป ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ การให้ปฏิบัติ ที่ศึกษากรณี การใช้จินตนาการ การใช้แบบสอบถาม และการทดสอบ

ลำเริง บุญเรืองรัตน์ (2526) ได้ให้ความหมายของความรู้ หมายถึง ความสามารถของสมองที่เก็บรักษาหรือทรงไว้ซึ่งข้อเท็จจริงหรือเรื่องราวทั้งปวงที่ผู้เรียนได้ประสบมา และในส่วนของความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการอธิบายความรู้ หรือข้อเท็จจริงในรูปแบบที่คล้ายเหมือนเดิมและสามารถเอาข้อเท็จจริงต่างๆ มาสัมพันธ์กันเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง จนถึงขยายความสัมพันธ์นั้นๆ ออกไปให้กว้างจากข้อเท็จจริงเดิม

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2535) กล่าวว่า ความรู้ ความเข้าใจ หมายถึงการระลึกถึงเรื่องราวต่างๆ ที่เคยมีประสบการณ์มาแล้ว และรวมถึงการจำเนื้อเรื่องต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในแต่ละเนื้อหาวิชาและที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาวิชานั้นด้วย เช่น ระลึกหรือจำได้ถึงวัตถุประสงค์ วิธีการ แบบแผน และเค้าโครงเรื่องนั้นๆ

สมุทรา เข็นเขาวนิช (2530) กล่าวว่าความเข้าใจ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษาและประสบการณ์หลายๆ ด้านของแต่ละคน ความเข้าใจถือเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของการอ่าน ถ้าอ่านแล้วไม่เกิดความเข้าใจ ก็อาจกล่าวได้ว่าการอ่านที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น ความเข้าใจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. ความเข้าใจแบบทันที เป็นความเข้าใจที่ต้องอาศัยความรู้ ความหมายของคำศัพท์ต่างๆ ที่ผู้เขียนใช้เป็นส่วนใหญ่ จะต้องเข้าใจความหมายที่สำคัญๆ ของสำนวนและประโยคที่ผู้เขียนใช้

2. ความเข้าใจแบบไตร่ตรอง เป็นความเข้าใจที่ต้องอาศัยความรู้รอบรู้ ทักษะและความสามารถในหลายๆ ด้านเป็นหลักใหญ่ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือทำความเข้าใจต่างๆ ได้ถูกต้อง ตามจุดมุ่งหมายของผู้เขียนว่าต้องการที่จะอธิบายชี้แจง สั่งสอน ชักจูง หรือให้ความเพลิดเพลิน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาไตร่ตรอง หาข้อสรุป ความหมาย ให้เป็นไปตามความนึกคิดที่ผู้เขียนต้องการ ความเข้าใจแบบนี้จะต้องพึงเหตุผล อาศัยการเปรียบเทียบระหว่างประสบการณ์ต่างๆ หรือสิ่งที่เคยพบเห็นมาแล้วในชีวิตเป็นสำคัญ

พอที่จะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรู้มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดแรงจูงใจ และความสามารถในการปฏิบัติเนื่องจากการมีความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้ทราบว่าต้องปฏิบัติอย่างไร โดยที่ความรู้และการปฏิบัติจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและต้องพึ่งพาอาศัยกันด้วยเสมอไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และการที่บุคคลจะปฏิบัติหรือมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้

ก็คือเมื่อได้รับความรู้ จากข่าวสารที่ถูกต้องมีความตระหนักถึงประโยชน์และจิตสำนึกสาธารณะที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมกิจกรรมกันในท้องถิ่น เพื่อได้จะนำไปสู่การวางแผนหรือพัฒนาในส่วนที่จะทำให้คนในหมู่บ้าน ตำบลและชุมชน ใกล้เคียงช่วยกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

2.1.3 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

การทำความเข้าใจแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation) กันอย่างแพร่หลาย ที่มองในทัศนะและตีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ไปของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ทำการค้นคว้า ในประเด็นของ ความหมายของการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม รูปแบบวิธีการที่มีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวคิดที่ใช้ในการพัฒนาชนบทมาเป็นเวลานาน โดยเป็นนโยบายและรูปแบบที่ค่อนข้างเป็นทางการและเห็นได้ชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ราวปี 2494 โดยกลุ่มประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้นำไปใช้กับประเทศในกลุ่มโลกที่สามและที่พึ่งได้รับเอกราช เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองได้โดยไม่ต้องรอคอยรัฐบาลและการช่วยเหลือจากภายนอก โดยผ่านทางองค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยได้เริ่มนำความคิดมาจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย ในปี 2499 (ไพรัตน์ เชชะรินทร์, 2527) จนถึงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 ต่อเนื่องถึงฉบับที่ 7 รัฐได้เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วม แต่เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติในชนบท โครงการการปกครองกลายเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะเชิงปริมาณ หรือพิธีการมากกว่าในเชิงคุณภาพ ที่ประชาชนจะมีศักยภาพและโอกาสในการเข้าไปกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนา ที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองได้

การมีส่วนร่วมในแนวคิดของรัฐเป็นไปได้ในความหมายที่ไพรัตน์ เชชะรินทร์ (2527) ให้ความหมายความถึง "กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัคร รูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ได้แก่ ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุร่วมคิดหารูปแบบและวิธีการพัฒนา ร่วมวางแผนนโยบายหรือโครงการกิจกรรม ร่วมตัดสินใจ ทรัพยากร ร่วมลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และร่วมควบคุมติดตาม ประเมินผล" ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นการให้ประชาชนเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ แต่ไม่ได้

ระบุให้ชัดเจนถึงขั้นตอนที่มีความสำคัญคือ การกำหนดนโยบายและเป้าหมายว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ และอย่างไร

ในขณะที่ ปีเตอร์ โอคส์ (2526) เห็นว่าเป็นไปได้ ที่จะให้มีการหาความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วม ชนิดที่ใช้ได้ทั่วไปขึ้นมา ดังการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมของสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้ว่า แม้กระทั่งการหาความหมายของคำนี้เพื่อใช้ปฏิบัติงาน ยังไม่อาจจะระบุว่าการมีส่วนร่วมคืออะไร การหาความหมายไม่อาจถือเป็นคำจำกัดความได้ การมีส่วนร่วม ในความหมายที่กว้าง หมายถึง " การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น " จนถึงคำจำกัดความที่สะท้อนแนวคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทว่า " คือการที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยที่กลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ " ในความหมายซึ่งชาวชนบทได้รับอำนาจบางประการเพิ่มขึ้น

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นที่ถกเถียงและกล่าวถึงอย่างมากในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 จากการประชุมเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนนโยบายและกลวิธี ในปี พ.ศ. 2527 ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ " การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน อย่างเป็นตัวของตัวเอง " ในความหมายนี้คล้ายคลึงกับของสหประชาชาติในช่วงต้น แต่เป็นการเน้นย้ำอย่างชัดเจนถึง ความสำคัญของประชาชน และศักยภาพของตนที่จะได้รับการพัฒนาเพื่อดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรี

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งถูกมองว่าเป็นเรื่องของบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ จะมีในเรื่องของการส่งข่าวสาร ตามที่ประเวศ ะสี (2537) ได้กล่าวไว้ว่า " การมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะการเป็นผู้ส่งข่าวสารให้แก่สังคมโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ผ่านทางสื่อมวลชน หรือการเดินทางพบปะเพื่อให้ทราบปัญหาความเดือดร้อน และประชาชนควรมีส่วนร่วมในการเจรจาความขัดแย้งในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยความเสมอภาค และเคารพในความเป็นมนุษย์ "

ซึ่ง อากรณ จันทร์สว่าง (2522) ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันนั้น จะต้องมีความพ้องจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อการ

นั้นๆ คนเราสามารถรวมกันได้โดยองค์กร ดังนั้นองค์กรจะต้องเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้กล่าวว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาของรัฐบาล (Government Organization) หรือหน่วยงานพัฒนาของภาคเอกชน (Non-Governmental Organization) ต่างให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมในการพัฒนา แต่ดูเหมือนว่าความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้งหลาย ยังขาดความเข้าใจความหมายที่สอดคล้องต้องกัน และที่ผ่านมาจะพบว่าการมีส่วนร่วมในการพัฒนาถูกฝ่ายรัฐนำไปใช้เป็นเครื่องมือระดมประชาชนให้เข้ามาร่วมมือในกิจกรรมหรือโครงการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดขึ้น มากกว่าจะเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามความหมายที่แท้จริง

และในความหมายของประชาชนที่แท้จริงนั้น น่าจะหมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้ และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

นอกจากนี้ ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2529) ยังกล่าวว่าความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาในอดีต ที่เน้นและให้ความสำคัญกับบทบาทของคนนอกชุมชน มากกว่าความสามารถของคนในชุมชน ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องทำการเปลี่ยนแปลงโดยให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวของเขาเอง รวมทั้งการตัดสินใจและประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่อย่างไร

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) ได้ให้นิยามความของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อ หรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนาและทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจ เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบายและลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

หากพิจารณาว่าความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจของรัฐ ซึ่งมีองค์กร บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ ในความครอบคลุมโดยตรง และสามารถใช้เป็นประโยชน์ด้านหนึ่งกับสังคมโดยส่วนรวมอีกด้านหนึ่ง ซึ่งในความสัมพันธ์นี้ ระบบการปกครองย่อมมีความสำคัญในการกำหนดลักษณะและการปฏิบัติหน้าที่ของระบบราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการปกครองและการบริหารของรัฐในการแบ่งปันทรัพยากรให้กับส่วนต่าง ๆ ของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับชุมชนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจในการปกครองกับผู้รับบริการจากรัฐ (ชัยอนันต์ สุมทวิช, 2527)

จากแนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายหรือมาตรการที่จะบังคับใช้ให้แก่ประชาชนในส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติตาม มากกว่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความรู้สึกอยากปฏิบัติตาม หรือมีความรู้สึกที่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาได้

ชาอุทัย แสงศักดิ์ (2538) ได้ให้ข้อเสนอในการที่รัฐควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยส่งเสริมแนวคิดและสร้างจิตสำนึกให้เล็งเห็นความสำคัญในการประกอบธุรกิจด้านการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การดำเนินกิจกรรมด้านสังคม วัฒนธรรม และการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนต่าง ๆ จะช่วยเสริมการดำเนินการต่าง ๆ ของทางราชการได้เป็นอย่างมาก เช่น ช่วยเป็นหูเป็นตา โดยใช้ข้อมูลข่าวสารแก่ทางราชการเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โรงงานที่ปล่อยน้ำเสียลงในลำน้ำสาธารณะ เป็นต้น

ซึ่งภาครัฐยังมองว่าบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมคือ การเป็นหูเป็นตาแทนรัฐเท่านั้น เนื่องจากรับมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่พอเพียงที่จะควบคุมตรวจสอบ เป็นการเข้าไปช่วยรัฐดำเนินการ แต่ไม่มีผลต่อการปฏิบัติแต่อย่างใด

ในภาคประชาชน การมีส่วนร่วมถือเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันเสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัยของร่างกายและจิตใจมนุษย์ F.C. Newman (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539) ได้เสนอให้ถือเอารายการสิทธิที่กำหนดไว้ใน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ ในมาตรา 20 ว่า ประชาชนมีสิทธิที่

จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของตนไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งอย่างอิสระ

และสิทธิที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ สิทธิของความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย แต่ด้วยความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนา เป็นผลทำให้สิทธิของประชาชนถูกบิดเบือนและเพิกเฉย ละเลย กลายเป็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ จากการเปิดโอกาสให้ของรัฐเป็นประการสำคัญ และรัฐจะต้องเป็นผู้รับรองในสิทธิของประชาชนด้วย

ปัจจัยในภาคประชาชน นอกจากมองว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของสิทธิแล้ว บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ความต้องการของประชาชน ตลอดจนศักยภาพของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้

ปัจจัยในภาคประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม จากการศึกษาของ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2527) พบว่า ความสัมพันธ์ของรัฐกับชุมชน นั้น ชุมชนเป็นผู้ถูกปกครองและรับบริการจากรัฐ ในการแบ่งปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้มากน้อยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ขนาดของชุมชน การขยายตัวของชุมชนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีความสลับซับซ้อน ในระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล มีระดับความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันมากมายทั้งในเรื่องรายได้ การครอบครองทรัพยากร สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความแตกต่างนี้ได้ขยายวงกว้างไปถึงลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ สภาพที่ดิน การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ลักษณะทางวัฒนธรรม ภาษา เชื้อชาติ ความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนระบบนิเวศน์ ซึ่งเป็นผลให้ชุมชนมีความสามารถในการเข้าถึงอำนาจได้เพียงใด เพราะรับเป็นผู้ใช้อำนาจในการแบ่งปันทรัพยากร ว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร ชัยอนันต์ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมจึงมิได้มีความหมายเฉพาะในด้านการเมือง แต่ครอบคลุมไปถึงทุกส่วนของวิถีชีวิตด้วย เกิดเป็นอำนาจสามด้าน คือ อำนาจทางการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางสังคม อำนาจทั้งสามนี้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย มีการกระจุกตัวมากกว่าการกระจาย คือ อำนาจการเมืองอยู่ที่กลไกอำนาจรัฐ และในระยะหลังมีกลุ่มเศรษฐกิจพาณิชย์กรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากขึ้น การรวมตัวของอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การมีอำนาจทางสังคม และทำให้โอกาสด้านต่างๆ ที่ได้รับการบริการอื่น ๆ ตามมา เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข ความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในระดับลึกลงไปแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงเป็นเพียงภาพในอุดมคติ ซึ่งจะนำหมายถึง โอกาสและความสามารถของผู้ด้อยสถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการได้รับคุณค่าและประโยชน์สุขกับผู้ที่มีความเหนือกว่า

ปัญหาที่คือ เป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่อำนาจที่กระจุกตัวอยู่นี้ จะกระจายตัวออก ทางเลือกมี 2 ประการ คือ ผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่ายอมผ่อนคลายให้โอกาสผู้ด้อยกว่าในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ

กำหนดนโยบาย ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนร่วมโดยฝ่ายหลังไม่ต้องเรียกร้อง และผู้ที่มีสถานภาพด้อยกว่า มีความสำนึกในความแตกต่างดังกล่าว รวมตัวกันผลักดันเรียกร้องความต้องการทำ

การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทต่อการตัดสินใจโครงการ อาจพิจารณาได้จากแนวคิดของ Eidsvik (อ้างในสถาบันนโยบายการศึกษา 2539) ที่เห็นว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมจากน้อยไปหามาก ดังนี้ คือ

1. ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการซึ่งอาจมีการตัดสินใจไปแล้ว
2. ประชาชนได้รับแจ้งข้อมูลและได้รับการประชาสัมพันธ์ให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม
3. ประชาชนตัดสินใจร่วมกันกับรัฐ
4. ประชาชนมีสิทธิในการตัดสินใจนั้นด้วยตนเอง

Amstein (อ้างในสถาบันนโยบายการศึกษา, 2539) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแบบขั้นบันได มี 3 รูปแบบ คือ

1. แบบหุ้นส่วน (Partnership) ประชาชนมีอำนาจในการต่อรอง
2. แบบการมอบอำนาจ (Delegated Power) ประชาชนมีสิทธิมีเสียง โดยการส่งตัวแทนเข้าร่วม
3. ขั้นสูงสุด คือประชาชนมีอำนาจในการที่จะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ เอง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ทราบ การปรึกษาหารือ และการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง

ส่วนรูปแบบที่ Amstein มีความเห็นว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมเลย ได้แก่ การที่ให้ประชาชนได้รับรู้ หรือการแต่งตั้งตัวแทนประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ปรึกษา หรือไม่มีการจัดกิจกรรมขึ้นมาเพื่อนแสดงให้ประชาชนรับทราบเท่านั้น ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจ

การกล่าวถึงมิติและบริบทของการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมทุกเรื่องได้แก่ Uphoff (อ้างใน อคิน รพีพัฒน์, 2527) ซึ่งกล่าวถึงมิติ (Dimensions) ของการมีส่วนร่วมมี 3 มิติ คือ

1. ชนิดของการมีส่วนร่วม มี 4 ชนิดคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในขั้นริเริ่ม ขั้นดำเนินการต่อเนื่อง และตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ, การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ โดยการสนับสนุน ทรัพยากร การบริหารโครงการ การประสานงานและการขอความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หรือผลที่เกิดขึ้นตามมาซึ่งอาจเป็นด้านลบ ได้แก่ วัตถุประสงค์และตัวบุคคลและสุดท้ายคือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

2. ผู้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นใคร มี 4 กลุ่ม คือ ผู้มีอยู่อาศัยในท้องถิ่น ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น บุคลากรของรัฐ และบุคคลภายนอก ซึ่งทั้งสี่กลุ่มนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ ลักษณะ อายุ เพศสถานะ ครอบครัว การศึกษา ชนชั้นทางสังคม ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และสถานะการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

3. วิธีการในการเข้าร่วม เป็นอย่างไร ได้แก่

3.1 พื้นฐานของการมีส่วนร่วม มีแรงกระตุ้นและแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างไร

3.2 การเข้าร่วมเป็นองค์กร เข้าร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม

3.3 ขนาดของการมีส่วนร่วม ขึ้นกับระยะเวลาที่เข้าไปเกี่ยวข้องและขอบเขตของ

กิจกรรม

3.4 ผลของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดมีอำนาจและปฏิกริยาอย่างไร

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2532) ได้ให้ความเห็นว่า การพัฒนาจะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่าง (Deversify) ของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก

ม.ร.ว.อภินันท์ รพีพัฒน์ (อ้างใน อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์, 2540) ได้เสนอแนวคิดของคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้สภาพสังคมชนบทไทยว่า น่าจะพิจารณาได้ 3 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชนบทของประชาชนด้านต่างๆ ได้แก่ การค้นหาปัญหา จัดลำดับของปัญหาและสาเหตุแห่งปัญหา การหาแนวทางการแก้ปัญหาและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น และประเมินผลการพัฒนา

2) ลักษณะเงื่อนไขการเข้าร่วมกิจกรรมว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชนบท เพราะเงื่อนไขเหล่านี้หรือไม่ ความเกรงใจ ถูกบังคับ หรือมีสิ่งจูงใจเฉพาะหน้า ความเข้าใจ และยอมรับวัตถุประสงค์ของการพัฒนานั้น การเห็นว่ากิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาวแก่ตนเองและประชาชน

3) ลักษณะการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน เป็นสถานการณ์ที่ประชาชนเอาตัวเองเข้าร่วมกิจกรรมโดยตรง ซึ่งจะพิจารณาจากองค์ประกอบ ดังนี้ ประการที่หนึ่งการเข้าร่วมกิจกรรมด้วยตนเอง ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากเวลาและการสังเกตการณ์ ประการที่สองการสื่อความหมายในระหว่างกระบวนการจัดกิจกรรมตามประเด็นและเป้าหมายของกิจกรรมนั้น และระดับความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรมที่มีต่อโอกาสและห้วงเวลาที่ตนเองร่วมงานนั้นๆ และประการที่สามลักษณะการเข้าควบคุมสถานการณ์ของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ของกิจกรรมพัฒนาชุมชนนั้นๆ ซึ่งมีองค์ประกอบที่พิจารณาได้ในลักษณะของการใช้กระบวนการกลุ่มด้วยความเต็มใจและพึงพอใจในที่มีต่อการตัดสินใจ

และเป็นกระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับ โอกาสและได้ใช้โอกาสที่ได้รับ แสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่มี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการแสดงออกซึ่ง

ปัญหาที่กำลังเผชิญ แสดงวิธีการแก้ปัญหาและลงมือปฏิบัติโดยการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก น้อยที่สุด

เจริญ ภัทระ (2540) ได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ คือ 1) การที่กลุ่มประชนหรือขบวนการของประชาชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นผู้อยู่ในวงนอกระบบราชการได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากร และสถาบันต่างๆ ตามภาวะสังคมที่เป็นอยู่ 2) การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการและควบคุมการใช้ การกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกสังคมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่าง เป็นของตนเอง โดยเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเองร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม สนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติ ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

เสน่ห์ จามริก (2527) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกัน และกันของทุกฝ่าย โดยเริ่มเริ่มต้นที่การเข้าร่วมกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นกิจกรรม ที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชุมชน และสุริชัย หวันแก้ว (2530) ว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่ชุมชนสามารถควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆ ตามภาวะสังคมที่เป็นอยู่ เพื่อให้เกิดการมี ส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องยึดหลักปฏิบัติดังนี้ 1) ต้องถือว่าชุมชน เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาแบบพึ่งตนเอง องค์กรจากส่วนกลางเป็นเพียงแค่ตัวกระตุ้น ตัวเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น 2) กิจกรรมการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชน เพื่อเพิ่มศักยภาพใน การแก้ไขปัญหาสร้างความมั่นใจในตนเองของคนในชุมชนนั้น 3) การมีส่วนร่วมของชุมชนจะครอบคลุม ถึงการกระจายและการสื่อสารข้อมูลเพื่อการพัฒนาขีดความรู้ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาใน ท้องถิ่นด้วย

ส่วนในความหมายของไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนหมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน กลุ่มชน ชุมชน สมาคม ให้ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และการที่จะดำเนินงานกับชาวบ้านต้องใช้ หลักการให้ชาวบ้านพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการมีส่วนร่วมคิดร่วมวางแผนร่วมทำ ละร่วมทำนุบำรุง มากกว่าส่วนสมทบในรูปแบบอื่นๆ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้อง มีมาโดยตลอด ตั้งแต่การวางแผนโครงการ การเสียสละกำลังแรงงาน วัสดุ กำลังเงิน หรือทรัพยากรที่มี อยู่ในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีขั้นตอนดังนี้ 1) ร่วมกันทำการศึกษาค้นคว้าหา ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน 2) ร่วมกันค้นหา

สร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขรวมทั้งลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขรวมทั้งสนองความต้องการของชุมชน 4) ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม 5) ร่วมปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานโครงการให้บรรลุเป้าหมาย 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้

นอกจากนี้แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมข้างต้นแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังจะหมายถึงการให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ที่ทำทุกอย่างซึ่งไม่ได้กำหนดจากภายนอก แล้วให้ประชาชนเข้าร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นมา (อคิน รพีพัฒน์ อ้างใน อำไพ อุดตารธรรม, 2542, หน้า 24) และการมีส่วนร่วมเชิงอำนาจในสังคม คือ การที่ให้ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความคิดริเริ่ม มุ่งใช้ความพยายามและความเป็นตัวของตัวเอง เข้าดำเนินการและควบคุมระเบียบในสถาบันต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า (โอคัลย์และมาร์สเดน, 2533, อ้างใน อำไพ อุดตารธรรม, อ้างแล้ว) และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละคนเรียนรู้จากกิจกรรมที่ปฏิบัติ หากประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเอง ต่อที่อยู่อาศัย ต่องาน ต่ออาชีพ ต่อกลุ่มและต่อสังคม ทำให้มีโอกาสเรียนรู้จากกิจกรรมที่ปฏิบัติ เป็นการเพิ่มความสามารถและความชำนาญให้มากยิ่งขึ้น (โอชา จันทรสว่าง, อ้างใน ชาติชาย มณีกาญจน์, 2538)

ซึ่งในความหมายของการมีส่วนร่วมในด้านการจัดทำและพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผน ปฏิบัติตาม การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ และการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นทางการแล้ว การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงหมายถึง การที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นผู้นำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาของสังคม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้กระทำมากกว่าเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าศึกษาข้อมูลทางเอกสารของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยที่มีผู้เคยทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่ามีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็มีผลงานงานการศึกษาวิจัยบางส่วนที่มีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ

มนัส สุวรรณ (2531) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การให้ความรู้ความเข้าใจระดับตำบลในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน พบว่า 1) ประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้พื้นฐานเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและให้ความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติต่อชีวิตค่อนข้างดี มีความตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในท้องถิ่น และมีความพร้อมสูงในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหา 2) โครงข่ายและลักษณะทางสังคมไม่มีความหมายสลับซับซ้อน ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเคารพนับถือ ปรีกษาหรือและขอความช่วยเหลือจากผู้ใหญ่บ้านของตนเอง 3) แม้สื่อประเภทต่างๆ ค่อนข้างจำกัด แต่สื่อที่ปรากฏก็มีศักยภาพค่อนข้างสูงในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นผู้วิจัยพบว่าความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนซึ่งรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นได้นั้น จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ของชุมชนขึ้นมาโดยให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ทุกคนในชุมชนยอมรับในกติกาของชุมชน ทุกคนจึงช่วยกันดูแลรักษาป่าเป็นอย่างดี

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2524) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ คือ เทศบาลและสุขาภิบาล ยังไม่มีศักยภาพในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยที่สำคัญสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการคลัง บุคลากร และการบริหารงาน

จิต นิลพานิช (2527) ได้ระบุสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลขาดประสิทธิภาพ คือ สาเหตุที่มาจากด้านความสนใจของประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันประชาชนยังมีความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลอยู่น้อยมาก ประชาชนจึงไม่สนใจติดตามผลการปฏิบัติงานของสภาตำบล เมื่อขาดการติดตามผลจากประชาชน สภาตำบลจึงขาดความกระตือรือร้นและขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ดังนั้นในการที่จะพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของสภาตำบล ฝ่ายประชาชนในพื้นที่ต้องให้ความสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการ

ปฏิบัติงานของสภาตำบลอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านทรัพย์สิน และการเสนอความคิดเห็นในการกำหนดโครงการพัฒนา

ชวลีพร วิมุกตานนท์ (2532) ได้ทำการศึกษาถึงกลุ่มท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท กรณีศึกษาบ้านห้วยเม็ง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย สรุปได้ว่า

1. ระบบราชการเป็นกลไกใหญ่ในการพัฒนา ความสำเร็จของกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องอาศัยระบบราชการและวัฒนธรรมภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวย นอกเหนือจากนโยบาย กลวิธีและระบบการดำเนินงานแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนยังขึ้นอยู่กับตัวประชาชนหรือชุมชนของเขาด้วย

2. บทบาทจากหน่วยงานพัฒนาภายนอก ควรสนับสนุนกลุ่มท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วให้มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้คงความเป็นเอกภาพของกลุ่มไว้ คือให้สามารถพึ่งตนเองและทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งแนวความคิดและการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของกลุ่ม เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองในที่สุด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2533) ได้ศึกษาวิจัยถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท และสรุปผลการวิจัยไว้ว่า ประชาชนในชนบทยังมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทน้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนโดยส่วนร่วมแล้ว อยู่ในภาวะของความยากจน ไม่ได้รับการศึกษาไม่ทันโลก ต้องพะวักพะวนอยู่กับการดิ้นรนขวนขวายในการทำมาหากินเลี้ยงชีพตน ไม่มีฐานะ เป็นชนชั้นกลาง (Middle Class) ของประเทศ เมื่อประชาชนไม่มีความรู้ ขาดประสบการณ์และยากจน ก็ขาดผลประโยชน์ที่จะกระตือรือร้นไปปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงทำให้ไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากับทางราชการ หรือการพัฒนาที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ

จักรพันธ์ วงศ์บูรณาวาทย์ (2541) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องบทบาทเจ้าหน้าที่ขององค์กรประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดน่าน พบว่าทั้งเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชนและประชาชนต่างมีความตระหนักในปัญหาความรุนแรง ความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างดี เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่างตระหนักถึงความบกพร่องในด้านโครงสร้างขององค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการประสานงานและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมต่างๆ ในเรื่องการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้กลุ่มผู้นำชุมชนรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เขาควรจะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องดิน ป่าไม้ มากยิ่งขึ้น

ระดม อินแสง (2541) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในการบริหารการจัดการ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในจังหวัดน่าน ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า การบริหารการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของ อบต. ให้ได้ผลดีนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจาก

กลุ่มประชาคมตำบล รวมทั้งกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่ดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์อยู่แล้ว โดยผู้
บริหาร อบต.จะต้องให้ความสำคัญ ร่วมมือกับกลุ่มประชาคมตำบลและกลุ่มอื่นๆ ที่สำคัญผู้บริหาร
จะต้องให้ความสนใจ เข้าร่วมโครงการอนุรักษ์ โครงการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับกลุ่ม
ต่างๆในพื้นที่นั้นด้วย

ถิอชัย ศรีเงินขวง (2527) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในกองทุนยาและเวชภัณฑ์
ประจำหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทยากจน ในประเด็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนคือ
ความกระตือรือร้นของผู้นำหมู่บ้าน ระบบบริหารทางการแพทย์ในท้องถิ่น และลักษณะการทำงาน
บางประการของเจ้าหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับความแตกต่างในการมีส่วนร่วมของชุมชนในบางมิติ

กนกแก้ว สุขุมววรรณ (2538) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสุขภิบาล
อาหารในชนบทหมู่บ้านแห่งหนึ่งของจังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข
ที่มีเป้าหมายให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่ถูกต้องเพื่อการบริโภคอาหารที่สะอาดถูกหลักสุขาภิบาล พบว่า
การผสมผสานในแนวคิดระหว่างรัฐกับประชาชนจะกลมกลืนหรือแปลกแยก ขึ้นกับแนวคิดวิธีการ
ทำงานของรัฐเป็นอย่างไร หากรัฐมีแนวคิดที่เข้าใจและยอมรับภูมิปัญญาของชาวบ้าน ยอมรับความ
แตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม มีการปรับแนวคิด และวิธีการของรัฐให้สอดคล้องกับเงื่อนไขในการ
ดำรงชีวิตของประชาชน มีโครงสร้างและระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น สามารถปรับให้สอดคล้องกับ
ความหลากหลายกับความหลากหลายของท้องถิ่นได้ ประชาชนก็มีการปรับความคิด ความเชื่อยอมรับ
แนวคิดรัฐ และประชาชนเข้าใจและเห็นประโยชน์ในปัญหานั้น ๆ ย่อมมีโอกาสที่จะผสมกลมกลืนใน
แนวคิดได้

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม สัตย์ชัย สุตพันธ์วิหาร (2539) ได้ศึกษาการมีส่วน
ร่วมของประชาชนต่อปัญหามลพิษทางน้ำจากชุมชน : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองภูเก็ต พบว่า เพศ อายุ
อาชีพ ของประชาชนที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างในระดับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติทุก
ขั้นตอน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับรายได้ ระดับการศึกษา กรรมสิทธิ์ถือครองที่อยู่
อาศัย การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และจำนวนสมาชิกในครัวเรือนไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนแต่อย่างใด

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน
ขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน พบว่า 1) โครงการหรือกิจกรรม
ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นการพัฒนาและส่งเสริม
อาชีพ และส่วนร่วมน้อยที่สุดได้แก่ประเภทอื่นๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดง
ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม
2) การเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในหมู่บ้าน รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน 3) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้าไปมีส่วนร่วมมีอยู่ในระดับปานกลาง 4) สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การจะมีโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งและจะทำให้การบริหารอบต. มีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานของ อบต. และสาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมใน อบต. นั้น เพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมทั้งรายได้ของ อบต. มีน้อย ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบวกรการจัดทำแผนท้องถิ่น ยังอยู่ในระดับน้อย ประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่นในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น และการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการทบทวนงานศึกษา แนวคิด ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นของปัจจัยจากภาครัฐและประชาชน ดังเช่นผลการศึกษาของ ลือชัย ศรีเงินยวงและกนกแก้ว สุขุมลววรรณ ที่พบว่า ปัจจัยในภาครัฐ ได้แก่ ลักษณะการทำงานและแนวคิดของเจ้าหน้าที่ของประชาชน และเนื่องจากการศึกษาเป็นชุมชนในชนบท ประชากรที่ศึกษามีลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากรที่คล้ายคลึงกัน ปัจจัยสำคัญของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม คือ วิธีคิดของประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น ที่จะมียผลต่อการกำหนดลักษณะการมีส่วนร่วม มากกว่า ปัจจัยของปัจเจกบุคคล เช่น เพศ อายุ ดังเช่น กลุ่มประชากรในเขตเมืองจากงานศึกษาของสัญญา สุดิพันธ์วิหาร เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงได้ให้ความสนใจประเด็นของประเด็นในด้านต่างๆ ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความเข้าใจหรือการบุคคลที่หลากหลายรวมตัวกันมีเป้าหมายร่วมกันด้วยประโยชน์สาธารณะ มีอิสระในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มีการเรียนรู้เชื่อมโยงเครือข่ายเป็นแนวราบ มีการจัดทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณะของชุมชน อย่างต่อเนื่อง

มีการจัดการบริหารงานที่ดีแล้ว ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับ กำหนดนโยบาย การวางแผนงานและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้นชุมชนในท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวขององค์กร คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมคิด ร่วมปฏิบัติมากขึ้น ให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved