

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

- ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม
- ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม
- ๒.๓ หลักพุทธธรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำชุมชน
- ๒.๕ การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
- ๒.๖ สภาพพื้นที่ที่ศึกษา
- ๒.๗ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๘ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

การศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด และผลงานจากนักวิชาการหลายท่านที่ได้นำเสนอไว้หลายประเด็น เช่น ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม สาเหตุการมีส่วนร่วม ปัจจัยของการมีส่วนร่วม และประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (Continuing process) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับลำดับ/ขั้นตอน (Stages) และความเชื่อมโยง (Relation or Linkage) การพัฒนาที่ต้องดำเนินการไปตามลำดับหรือขั้นตอนจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง โดยต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ผู้วิจัยมีแนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาในหลายมิติ เช่น การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาทางการเมือง การมีส่วนร่วมเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การแก้ปัญหายาเสพติด สุขภาพและ

สวัสดิการชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม และการบริการสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความสนใจ และได้ทำการศึกษา ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชน ชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น แบ่งเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์กลุ่ม ควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลจากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาท โดยการกระจายอำนาจการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง^๑

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของชุมชน โดยให้สมาชิกเข้ามาร่วมวางแผน ปฏิบัติและประเมินงาน เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน และยังให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วม และประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ คือ

๑. ช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

๒. ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น

๓. การดำเนินงานของโครงการได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น

๔. โครงการให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น และมีการระดมทรัพยากร เพื่อการพัฒนามากขึ้น

๕. ช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนมากขึ้น และยังสามารถแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๕.๑ การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมศึกษาปัญหา

^๑สำนักมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และทบวงมหาวิทยาลัย, ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : เอส. อาร์. พรินติ้ง, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑๔.

และความต้องการ ร่วมหาวิธีแก้ปัญหา ร่วมวางนโยบายและแผนงาน ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่ ร่วมปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ และร่วมประเมินผล

๕.๒ การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง (No genuine Participation) เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน โดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว เช่น การเข้าเป็นสมาชิก หรือการร่วมเสียสละแรงงานนอกจากการแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นประเภทที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และไม่แท้จริงแล้ว ยังได้มีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ออกเป็น ๗ ระดับ ดังนี้

๑) การถูกบังคับ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ เพราะถูกบังคับโดยไม่มีทางเลือกเลย

๒) การถูกหลอกล่อ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ประชาชนจะถูกล่อใจด้วยผลประโยชน์ อาจเป็นในรูปของค่าจ้างแรงงาน หรือความสะดวกสบายบางอย่าง แต่เบื้องหลังจริง ๆ แล้วเป็นการหาเสียงของนักการเมืองที่ยื่นโครงการมาล่อเท่านั้น

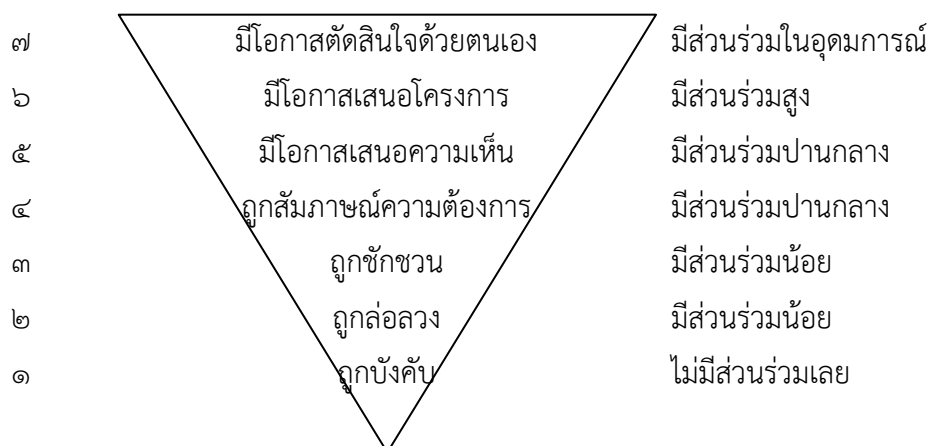
๓) การถูกชักชวน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ประชาชนถูกชักชวนให้เข้าร่วมโครงการที่ถูกคิดและวางแผนจากทางราชการ แล้วถึงชักชวนให้ประชาชนร่วมมือโดยประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ว่าเป็นโครงการที่ดีขอให้ประชาชนให้ความร่วมมือ

๔) การถูกสัมภาษณ์ แล้ววางแผนให้ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ผู้ที่วางแผนโครงการจะสำรวจปัญหาความต้องการของประชาชนโดยการประชุม และสัมภาษณ์ แต่การตัดสินใจว่าปัญหาคืออะไร จะวางแผนแก้ปัญหาอย่างไร และปฏิบัติกรอย่างไร ยังอยู่ที่การตัดสินใจของทางราชการ

๕) การมีโอกาสนเสนอความคิดเห็น การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ประชาชนเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับการวางโครงการ และการดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังเป็นของส่วนราชการ

๖) การมีโอกาสนเสนอโครงการการมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ประชาชนมีโอกาสนเสนอโครงการ ราชการกับประชาชนจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ประชาชนจะมีโอกาสตัดสินใจว่าปัญหาของตนคืออะไร จะแก้ไขได้อย่างไร วิธีใดดีที่สุด จนกระทั่งมีสิทธิเสนอโครงการและเข้าร่วมปฏิบัติในโครงการ

๗) การมีโอกาสดตัดสินใจ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจทุกเรื่องตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินโครงการ ซึ่งอาจเขียนในรูปแผนภูมิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้



แผนภูมิที่ ๒.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมสังคมกัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เพื่อพัฒนาหรือหาทางแก้ไขปัญหาของชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคตั้งแต่เริ่มต้น การมีส่วนร่วมบางครั้ง ทำให้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนในชุมชนจะต้องเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการให้มากขึ้นเพื่อความโปร่งใส^๒

“การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับ การสนับสนุนจากประชาชน” การมีส่วนร่วมนี้จะหมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะเกิดขึ้น หรือหมายความว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถตัดสินใจใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากประชาชนก่อนเท่านั้น Creighton ตั้งคำถามถึงประเด็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยพิจารณาว่าทำไม เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจได้เท่านั้น ถึงแม้ว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มที่จะทำการตัดสินใจให้เปิดเผย และมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่ในหลายกรณีหรือสถานการณ์ โดยอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่นั่นเอง^๓

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน หรือองค์กร ในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือ

^๒จินตนา สุขจิตต์, การศึกษาและการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพฯ:แพมพูน, ๒๕๔๙), หน้า ๔๘-๔๙.

^๓James L. Creighton, Handbook of Public Participation: Involving Citizens in Community Decisions, แปลและเรียบเรียงโดย ศ.นพ.วันชัยวัฒน์ศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า และ มูลนิธิเอเชีย, ๒๕๕๒), หน้า ๗.

หลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม การให้ความหมายคำจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะ โดยการเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย^๕ ซึ่งเป็นความร่วมมือของประชาชนด้วยความตั้งใจและสมัครใจ โดยไม่ถูกบังคับซึ่งประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมดังนี้

- ๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตกลงใจ
- ๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการพัฒนา
- ๓) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลแผนและโครงการ
- ๔) การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา^๕

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๖

นักวิชาการได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้หลักการแห่งรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ใน ๕ ลักษณะ

- ๑) มีส่วนร่วมในการรับรู้ (ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มากขึ้น)
- ๒) มีส่วนร่วมในการคิด (ร่วมกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น)
- ๓) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- ๔) มีส่วนร่วมในการกระทำการบางอย่าง (ร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

^๕Davis Keith, *Human Behavior of World-Man Relations and Organization Behavior*, (New York : Mc Graw -Hill Book Co, 1972), p. 15.

^๖Yadav อ่างโน สุวรรณ พินิตานนท์, *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล, นักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อสาธาณศึกษาดินแดน, ๒๕๔๖), หน้า ๔๖.*

^๗Erwin, *Participation Management : Concept Theory and Implementation Participation Management : Concept Theory and Implementation*, (Atlanta : Georgia State University, 1976), p. 46.

๕) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ)^๗

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ และร่วมสนับสนุนติดตามผลการดำเนินการ และร่วมรักษาผลประโยชน์ของโครงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการดังกล่าว

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
จินตนา สุจิตานนท์ (๒๕๔๙, หน้า ๔๘-๔๙)	๑. การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชุมชน ๒. การให้สมาชิกเข้ามาร่วมวางแผน ปฏิบัติการ และประเมินงานเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน
Creighton แพลและเรียบเรียง โดย ศ.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ (๒๕๕๒, หน้า ๗)	๑. ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ๒. การที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะเกิดขึ้น ๓. อำนาจตัดสินใจจะสามารถตัดสินใจใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากประชาชนก่อนเท่านั้น
Davis Keith (1972, p. 15)	๑. เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน หรือองค์กร ๒. กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์

^๗ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญปัจจุบันกับการปฏิรูปการเมือง, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒), หน้า ๖๑.

ตารางที่ ๒.๑ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
	๓. การเสริมสร้าง ความสามัคคี ความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๔๒, หน้า ๖๑)	๑. ร่วมในการรับรู้ ๒. ร่วมในการคิด ๓. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ๔. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
Yadav อ้างใน สุวรรณ พินตานนท์ (๒๕๔๖, หน้า ๔๖)	๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ๒. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ๓. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ๔. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์
Erwin (1976, p. 46)	๑. กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ๒. ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหา ๓. ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ๔. ร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม ๕. สนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงาน

๒.๑.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่น นับว่าเป็นหัวใจสำคัญหรือเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น และอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายว่าเหตุใดจึงต้องมีระบบการปกครองท้องถิ่นคู่ขนานไปกับระบบการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่น **มาตรา ๖๖** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ การมีส่วนร่วมในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน **มาตรา ๖๗** สิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสม^๘ และแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผน เศรษฐกิจ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น^๙

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้ทุกคน ทุกภาคส่วนในสังคมเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริม และเป็นเหตุจูงใจให้คนในสังคมร่วมกันในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคมร่วมกัน จากแนวคิด สรุปลงได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้ สังคม องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบ ในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผล ประโยชน์ต่อชุมชน ตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

๒. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชน ที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้งค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชี้แนะตนเองให้เข้ามามีส่วน ร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามี ส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ และ ทักษะที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สามารถแยกประเด็นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้น จาก เป้าหมายที่ต้องการ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี ความผูกพัน การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- ๑) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล
- ๒) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม
- ๓) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี
- ๔) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความสนใจ^{๑๐}

^๘สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑), หน้า ๓๙-๔๐.

^๙เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙-๖๐.

^{๑๐}สุชาติ จักรพิสุทธิ์, “การศึกษาทางเลือกของชุมชน”, วารสารศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, (มิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๔๗) : ๑๘-๒๓.

การมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการและยังได้ให้หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมไว้ ๘ ประการ ดังนี้

๑. ต้องคิดว่ามนุษย์มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ เพราะถ้ามนุษย์ไม่มาร่วมคิด ร่วมรับรู้ หรือเข้าใจเพียงพอก็อาจไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร หรืออาจใช้เพื่อทำลายเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเองและสิ่งแวดล้อมได้

๒. เชื่อว่ามนุษย์ต่างมีความคิดและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน

๓. เชื่อว่าทุกคนไม่ได้ชั่วดี มาตั้งแต่เกิด โดยเหตุที่เขาอาจจนอยู่นั้นมิใช่จากกรรมเก่า

๔. เชื่อว่าชาวชุมชนต่าง ๆ มักมีภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของตนในระดับหนึ่ง บางเรื่องที่ชาวชุมชนยึดถือจึงต้องค่อย ๆ ให้ปรับตัวผสมผสานกับวิทยาการภายนอก

๕. เชื่อว่าตนต่างกับชาวบ้านอยู่ไม่น้อยและชาวบ้านเองก็แตกต่างกันอยู่บ้าง

๖. ต้องคิดว่ามนุษย์มีความสามารถพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้ถ้าได้รับโอกาสที่จะร่วมคิด ร่วมเข้าใจ และร่วมจัดการเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม

๗. อาจใช้การมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบโดยตรง คือ มีส่วนร่วมโดยตัวบุคคลและแต่ละบุคคล หรือประชาชนก่อตั้งองค์กรขึ้นมามีส่วนร่วม หรือให้มีตัวแทนมีส่วนร่วมโดยอ้อมซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ บริบทของแต่ละพื้นที่

๘. การมีส่วนร่วมยังมีเพิ่มขึ้นเมื่อมีสภาพที่เหมาะสม คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าเขาได้ควบคุมโชคชะตาของตนเอง มีอิสรภาพ ได้รับความเสมอภาคและได้รับความจริงใจให้มีส่วนร่วม ต้องมีความสามารถพอที่จะมีส่วนร่วมด้วยได้ มีการสื่อสาร ๒ ทาง เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมได้รับรู้ข้อมูลอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับทราบ ร่วมคิดมีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่โครงการมากยิ่งขึ้น เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมแล้วไม่กระทบกระเทือนสถานภาพในหน้าที่การงานหรือทางสังคมให้ลดน้อยลง ไม่ทำให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ และต้องมีกลวิธีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างโครงการและผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างดี^{๑๑}

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งการเข้าให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้สรุปไว้ดังนี้ ๕ ทฤษฎีดังนี้

^{๑๑} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง, (เชียงใหม่ : สิริลักษณ์การพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๑๔-๑๕.

๑. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

Maslow กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะทำให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่าลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมากมีทั้งหมด ๕ ระดับ ดังนี้

๑.๑ ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ (Survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

๑.๒ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

๑.๓ ความต้องการทางด้านสังคม (Social needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

๑.๔ ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

๑.๕ ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการ พิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด^{๑๒}

๒. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้าง ทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตาม ถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็น

^{๑๒} Maslow A. H., **Motivation and Personality**, (New York : Harper & Row Publishing, 1954), p. 154.

ปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน โดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมในพฤติกรรมที่ต้องการ ด้วยการสร้างการรับรู้และตระหนักในปัญหาและผลกระทบต่อลูกหลานโดยสื่อที่น่าเชื่อถือ คือผู้บรรยายและสื่อวีดิทัศน์ และการกำจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่จะทำให้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม^{๑๓}

๓. ทฤษฎีสร้างความรู้สึชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น เช่น การรณรงค์ให้รู้สึกภาคภูมิใจในท้องถิ่นในชุมชนของตนเอง เพื่อให้คนในชุมชน สามัคคีและช่วยเหลือกัน และร่วมอนุรักษ์เอกลักษณ์ความเป็นตัวตนของท้องถิ่น

๔. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคนจูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (Negative leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง

๕. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยากเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์^{๑๔}

^{๑๓} สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ ศ.ดร. และคณะ, “แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเพื่อลดภาวะโลกร้อน”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๑.

^{๑๔} อคิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคม และวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๗-๘.

การมีส่วนร่วมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมที่จะต้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในสภาพปัจจุบันการพัฒนาทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปหมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementation) ด้วย เช่น ในการจัดองค์กรการกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติการ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) จากการประเมินผลและการปฏิบัติการกลับไปสู่การตัดสินใจอีกด้วย ดังนั้นตามแนวคิดนี้สามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้ ๔ ลักษณะ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

การมีส่วนร่วมมีลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละชุมชนอาจจะต่างกัน แนวทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดความร่วมมือ ซึ่งหลักการที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดจำนวนอาชญากรรมในสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหารงานยุติธรรม (Decentralization) พร้อม ๆ กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ประชาชนและชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในความพยายามใด ๆ ที่จะป้องกันอาชญากรรม

๑. องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนหรือ โครงการที่เอกชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้น
๒. จัดให้มีโครงการร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะต้องมีหน้าที่ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ในการป้องกันอาชญากรรม^{๑๕}

แนวคิดที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมากที่สุด คือ แนวคิดของ John M. Cohen and Norman T. Uphoff โคเฮน และอัฟฮอฟ ซึ่งได้จำแนก ขั้นตอน หรือประเภทของการมีส่วนร่วม

^{๑๕} ประธาน วัฒนวนิชย์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม”, วารสารสังคม, (ฉบับพิเศษ ๒๕๓๖), หน้า ๒๔.

รวมออกเป็นเรื่องของการตัดสินใจ (Decision making) การดำเนินการ (Implementation) ผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้^{๑๖}

ขั้นที่ ๑ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำก็คือ การกำหนดความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ ๒ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ ๓ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ ๔ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งที่สำคัญที่ต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectations) : ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้^{๑๗}

นอกจากนั้น Uphoff ได้เสนอกรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาว่ามี ๓ มิติ และ ๒ บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มิติ (Dimensions) มี ๓ มิติ คือ

๑. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น

๑.๑ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

๑.๒ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)

๑.๓ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)

๑.๔ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

^{๑๖}Shadid et al., อังโน ชูชาติ พ่วงสมจิตร, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๖.

^{๑๗}John M. Cohen and Norman T. Uphoff Cohen, Rural Development Participation : Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation, Rural Development Committee Center for International Studies, (Cornell University, 1981), p. 219.

๒. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง (Whose) ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเจ้าหน้าที่ต่างชาติ (จากองค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น) ทั้งนี้ให้พิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจของผู้เข้ามีส่วนร่วมในเรื่อง อายุ เพศ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษา ระดับชั้นทางสังคม อาชีพ ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัย และการถือครองที่ดิน

๓. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง (How) โดยพิจารณาจาก

๓.๑ การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง

๓.๒ ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมหรือแรงจูงใจ

๓.๓ โครงสร้างชุมชน

๓.๔ ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น

- การมีส่วนร่วมโดยผ่านปัจเจกชนหรือผ่านกลุ่ม
- การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม (ผ่านตัวแทน)
- การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

๓.๕ ระยะเวลา (Duration) ความต่อเนื่องของกิจกรรม

๓.๖ ขอบข่าย (Scope) ความครอบคลุมของกิจกรรม

๓.๗ ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วม

บริบท (Contexts) มี ๒ บริบท คือ

๑. ลักษณะของโครงการโดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็วซ้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

๒. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม และปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น^{๑๘}

ทั้งนี้ นักวิชาการได้จำแนกขั้นตอนในการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ

ขั้นที่ ๒ การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน กำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

^{๑๘}ibid, p. 416.

ขั้นที่ ๓ การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารและประสานงานตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอกเป็นต้น

ขั้นที่ ๔ การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่า โครงการที่พวกดำเนินการนั้น บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย (Formative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม (Summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดของโครงการทั้งหมด^{๓๔}

ซึ่งนักวิชาการได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์การมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะมีพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบเพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้ว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจจะไม่แน่ใจว่าองค์การมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจจะมียุ่มาหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับและประชุมปรึกษาหารือประจำปี จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การอย่างแท้จริง และผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่มือระดับเท่านั้น ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory

^{๓๔}ibid, p. 21.

Democracy) ตามแนวความคิดทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่าทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา พัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ นั่นก็คือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม^{๒๐}

ดังนั้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมที่ต้องเกื้อกูลกันเอง และกับหน่วยงานราชการที่เป็นหน่วยปกครองสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ในสภาพปัจจุบันการพัฒนาทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด

ตารางที่ ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สุชาติ จักรพิสุทธิ์ (๒๕๔๗, หน้า ๑๘-๒๓)	๑. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล ๒. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม ๓. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี ๔. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความสนใจ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (๒๕๕๑, หน้า ๓๙-๔๐)	๑. ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ๒. การมีส่วนร่วมในการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ๓. สิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ๔. การได้ประโยชน์จากการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ๕. การได้รับคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และสวัสดิภาพ

^{๒๐}ดิน ปรัชญพฤทธิ์, ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม, เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๓๔.

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
อคิน รพีพัฒน์ (๒๕๔๗, หน้า ๗-๘)	๑. การใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์
ศ.ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส และคณะ (๒๕๕๕, หน้า ๑)	๑. ความต้องการทางกายและใจ ๒. สำนึกในความรับผิดชอบ นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ๓. การสร้างการรับรู้และตระหนักในปัญหาและผลกระทบ ๔. การสร้างความรู้สึกร่วมกัน ๕. ค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ๖. การรณรงค์ให้รู้สึกภาคภูมิใจในท้องถิ่นในชุมชนของตนเอง
John M. Cohen and Norman T. Uphoff (1981, p. 219)	๑. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) ๒. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง (Whose) ๓. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง (How)
Maslow (1954, p. 154)	๑. ความต้องการของคนทางด้านสรีระวิทยา ๒. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ๓. ความต้องการทางด้านสังคม ๔. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง ๕. ความต้องการความสำเร็จแห่งตน
นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (๒๕๔๗, หน้า ๑๔-๑๕)	๑. มนุษย์มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเทคโนโลยี ๒. มนุษย์ต่างมีความคิดและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ๓. ทุกคนไม่ได้ชั่วดี มาตั้งแต่เกิด โดยเหตุที่เขาอาจจนอยู่นั้นมิใช่จากกรรมเก่า ๔. ชุมชนต่าง ๆ มักมีภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของตน ๕. มนุษย์มีความสามารถพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ถ้าได้รับโอกาสที่จะร่วมคิด ร่วมเข้าใจ และร่วมจัดการเทคโนโลยี ๖. การมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบโดยตรง และโดยอ้อม ๗. การมีส่วนร่วมยิ่งมีเพิ่มขึ้น เมื่อมีสภาพที่เหมาะสม

ตารางที่ ๒.๒ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
Maslow (1954, p. 154)	๑. ความต้องการของคนทางด้านสรีระวิทยา ๒. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ๓. ความต้องการทางด้านสังคม ๔. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง ๕. ความต้องการความสำเร็จแห่งตน
ศ.ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส และคณะ (๒๕๕๕, หน้า ๑)	๑. ความต้องการทางกายและใจ ๒. สำนึกในความรับผิดชอบ นำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ๓. การสร้างการรับรู้และตระหนักในปัญหาและผลกระทบ ๔. การสร้างความรู้สึกร่วมกัน ๕. ค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ๖. การรณรงค์ให้รู้สึกภาคภูมิใจในท้องถิ่นในชุมชนของตนเอง

๒.๑.๓ ความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

ในยุคปัจจุบันที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน ที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ทั้งทางการเมือง การบริหารราชการ กิจกรรมการบริหารชุมชน ทุกคนที่อยู่ในสังคมจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม เข้ามามีบทบาทในทุกกิจกรรม ในขั้นตอนต่าง ๆ โดยแนวคิดในการปกครองและบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และสั่งการลงมาจากเบื้องบนที่ไม่คำนึงถึงการใช้ภาษาที่มีความแตกต่าง ศักยภาพของประชาชน ที่ผ่านมาทางราชการได้กำหนดและตัดสินใจ โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับผลจากการตัดสินใจของทางราชการเท่านั้น ประชาชนจึงมักขาด “จิตสำนึกสาธารณะ”^{๒๑} ซึ่งปัจจุบันการมีส่วนร่วมเริ่มขาดหายไปจากสังคม ด้วยวัฒนธรรม ความจำเป็นในชีวิตความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนไป ทำให้สังคมเกิดความโดดเดี่ยวมากขึ้น

ความจำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดของการมีส่วนร่วมที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่กำหนดสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้หลายหมวด เช่น หมวด ๓ สิทธิและ

^{๒๑} นนท์ กอแก้วทองดี และภัสรา คติกุล, คู่มือประชาชนด้านการทุจริตโครงการประชาศึกษาและชุมชนสัมพันธ์, (กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๑.

เสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ หมวด ๕
 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในมาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๙ และ นรินทร์ชัย พัฒนพงศา ได้ให้เหตุผล
 ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมว่า

๑) ประชาชนอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ รับทราบและเผชิญปัญหานั้น ๆ เอง เช่น การ
 รมรงค์การลดปัญหายาเสพติด อาชญากรรม ใช้สิ่งสาธารณะประโยชน์ ทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

๒) เมื่อชุมชนร่วมวิเคราะห์ปัญหาแล้วต่อไปมักแก้ไขโดยพึ่งตนเอง

๓) ทฤษฎากรรมชาตีมียุ่อย่างจำกัด ทุกคนมีความห่วงใยจึงต้องเข้ามาร่วมทำให้
 ประหยัดงบประมาณลงไปได้

๔) เป็นหลักการบริหารบนพื้นฐานของความสุจริต ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย
 การให้มีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นเหมือนการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการ และการที่
 ชุมชนได้ร่วมค้นหาปัญหา ร่วมวางแผน ทำให้พวกเขาได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทั่วถึงยิ่งขึ้น

๕) ทำให้เกิดฉันทามติที่คนทั้งหลายต้องรับทราบเหตุผลของกันและกัน ที่มักจะเห็น
 พ้องทางเลือกที่ดีที่สุด

๖) จำเป็นต้องมีตัวแทนประชาชนหลายฝ่าย ร่วมดูแลผลประโยชน์ของตน เพราะที่
 ผ่านมาผลประโยชน์จากการพัฒนา มักตกถึงเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น

๗) เพื่อให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สนับสนุนต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ หรือในบางกรณี
 ที่หน่วยงานของรัฐไม่อยู่ในสถานะที่จะบังคับใช้การตัดสินใจนั้น ๆ ได้ หรือต้องได้รับความสมัครใจ
 สนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ของชุมชน จึงจะสามารถดำเนินการได้ มิฉะนั้นกลุ่มที่คัดค้านอาจทำให้
 โครงการล้มเลิกไปได้ จึงต้องให้ชุมชนสนับสนุนโครงการให้มาก โครงการจึงยั่งยืน

๘) เมื่อตัดสินใจอย่างไรแล้ว จะเกิดผลกระทบที่สำคัญต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้
 จึงต้องรับทราบปัญหา และแนวทางแก้ไขให้รอบด้าน

๙) ประชาชนอาจเป็นต้นเหตุของความล้มเหลวของโครงการได้ ถ้าไม่ให้มีส่วนร่วม
 เพราะประชาชนต้องเป็นผู้ปฏิบัติ^{๒๒}

การมีส่วนร่วม จึงมีความจำเป็นต่อประชาชนในสังคม เพราะประชาชนจะเป็นผู้ที่ได้รับ
 หรือเสียผลประโยชน์ ฉะนั้นในกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคม ประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น
 และผลที่ได้รับจากกิจกรรมนั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ไข และร่วมรับ
 ผลประโยชน์หรือผลกระทบก็เป็นได้ โดยการกระทำดังกล่าว ดำเนินไปด้วยเหตุด้วยผลบนหลักพื้นฐาน
 ของการมีส่วนร่วม

^{๒๒} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, การมีส่วนร่วมหลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง, (กรุงเทพมหานคร :
 ๕๙๘ Print, ๒๕๔๖), หน้า ๒๐-๒๑.

ตารางที่ ๒.๓ ความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
นนท์ กอแก้วทองดี และ ภัสรา คติกุล (๒๕๔๔, หน้า ๑)	๑. แนวคิดในการปกครองและบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ ส่วนกลาง และสั่งการลงมาจากเบื้องบน ๒. ราชการได้กำหนดและตัดสินใจ โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับ ผลจากการตัดสินใจของทางราชการเท่านั้น
นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (๒๕๔๗, หน้า ๑๔-๑๕)	๑. มนุษย์มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเทคโนโลยี เพราะถ้ามนุษย์ ไม่มาร่วมคิด ร่วมรับรู้ หรือเข้าใจก็จะไม่เกิดประโยชน์ ๒. มนุษย์ต่างมีความคิดและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ๓. ทุกคนไม่ได้ชั่วดี มาตั้งแต่เกิด ๔. ชาวชุมชนต่าง ๆ มักมีภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ๕. มนุษย์มีความสามารถพัฒนาชีวิต และความเป็นอยู่ ๖. การมีส่วนร่วม ในทางโดยตรง และโดยอ้อม ๗. การมีส่วนร่วมยังมีเพิ่มขึ้นเมื่อมีสภาพที่เหมาะสม

๒.๑.๔ หลักการมีส่วนร่วมพื้นฐาน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นสิ่งที่สังคมไทยตื่นตัวและถูกนำมาใช้กล่าวอ้างกันอย่างกว้างขวางเมื่อสิบกว่าปีนี้เอง เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการเมืองการปกครองไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยที่เป็นการมีส่วนร่วมทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ^{๒๓}

การมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ที่เกี่ยวข้องกับจิตใจและพฤติกรรมของคนในสังคมนั้น ที่จะเป็แรงกระตุ้นไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลว เดวิส และนิวสตรอม (Davis and Newstrom) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของ การเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involvement) เมื่อเกี่ยวข้องก็คิดช่วยเหลือกัน (Contribution) และร่วมรับผิดชอบ (Responsibility) ในสิ่งนั้น ๆ^{๒๔} การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Involvement) การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องก่อให้เกิดความผูกพัน (Commitment) กับภารกิจที่ตนเองมีส่วนร่วม จึงนับได้ว่าการมีส่วนร่วมจึงก่อให้เกิดประโยชน์ในการทำงาน ดังนั้น เมื่อ

^{๒๓} ปัทมา สุปกาป้ง, “การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา : สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต”, *บทความ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑), หน้า ๑.

^{๒๔} Davis and Newstrom, *Human Behavior of World-Man Relations and Organization Behavior*, (New York : Mc Graw – Hill Book Co, 1972), p. 21.

นำมา ร่วมกับการบริหารจัดการในการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครแล้ว จึงก่อให้เกิดการความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในชุมชนผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์นั้น และหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมโดยเชื่อว่ามนุษย์ต่างมีความคิดเห็นและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ไม่ได้ชั่วดีมาแต่เกิด มนุษย์มีความสำคัญไม่น้อยกว่าเทคโนโลยีที่นำเข้ามาใช้ในชุมชนต่าง ๆ และภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับชีวิต ความเป็นอยู่ของตน จะมีส่วนในการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น^{๒๕} ซึ่งปรัชญาการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า

๑. การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการทำงานในบรรยากาศแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ

๒. โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์มีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถกระทำการต่าง ๆ ให้สำเร็จได้ด้วยคน ๆ เดียว

๓. การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยกระตุ้นการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เกิดจากการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่จะต้องมีกิจกรรมร่วมกัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการปกครองที่ต้องการกระจายอำนาจ สิทธิเสรีภาพ และโอกาสให้ทุกคนในสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนา ซึ่งหัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ จะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบในผลการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น คือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการพัฒนา

ตารางที่ ๒.๔ หลักการมีส่วนร่วมพื้นฐาน

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (๒๕๔๖, หน้า ๗๘)	๑. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการมีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ๒. การมีส่วนเกี่ยวข้องก่อให้เกิดความผูกพัน (Commitment)
ปัทมา สุปกาปิง (๒๕๕๑, หน้า ๑)	๑. การเมืองการปกครองไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาท ๒. ได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายสูงสุดของประเทศ ๓. การมีส่วนร่วมทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
Davis and Newstrom อ้างใน วัชรยุทธ บุญมา (๒๕๔๘, หน้า ๑)	๑. การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involvement) ๒. คิดช่วยเหลือกัน (Contribution) ๓. ร่วมรับผิดชอบ (Responsibility)

^{๒๕} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, “แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๓๘), หน้า ๗๘.

๒.๑.๕ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่คนในสังคมจะมีส่วนร่วมนั้น และจะได้รับความร่วมมือหรือไม่อย่างไร มีหลายสาเหตุหลายปัจจัย เช่น กฎระเบียบของสังคม ภาวะผู้นำของบุคคล และสภาพแวดล้อมในสังคม ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

๑. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรงร่วมทรัพยากรหรืออื่นๆ นั้นมีเหตุผลอยู่ ๒ ประการ คือ

๑.๑ การมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

๑.๒ การได้รับคำบอกกล่าว หรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

๒. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม แม้ว่าชาวชนบทเป็นจำนวนมาก จะเห็นประโยชน์ของการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา แต่ก็ไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมได้ เนื่องจาก การเข้ามีส่วนร่วมนั้นมิได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ ลักษณะการทำงาน กฎระเบียบ แบบแผน เป็นต้น ดังนั้น ปัจจัยพื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม จึงควรมีลักษณะ ดังนี้

๒.๑ เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชน มีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนา ในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง โดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยมีตัวแทนก็ได้

๒.๒ ควรมีกำหนดเวลาที่แน่ชัดเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

๒.๓ กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

๓. ปัจจัยในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม โดยปกติที่ผ่านมาในกิจกรรมหนึ่ง ๆ แม้ว่าประชาชนจะเห็นด้วย และมีโอกาสเข้าร่วม แต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรม เพราะสิ่งเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ โรเจอร์ (Roger) กล่าวว่าปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลเป็นตัวตัดสินใจเข้าร่วมกระทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในชุมชนหรือยอมรับสิ่งใหม่ ๆ คือการติดต่อสื่อสารและลักษณะส่วนตัวของบุคคลนั้น ๆ

๔. ปัจจัยช่องทางการสื่อสาร เป็นวิธีการที่ผู้ส่งข่าวสารไปยังผู้รับสารใน ๒ ลักษณะ คือ

๔.๑ ช่องทางการสื่อสารมวลชน (Mass media channel) เป็นวิธีการถ่ายทอดข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร และหนังสือประเภทอื่น ๆ เช่น ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งมีความสำคัญในการเพิ่มความรู้ กระจายข่าวสาร สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลได้

๔.๒ ช่องทางการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Channel) เป็นการติดต่อระหว่างบุคคลเพื่อถ่ายทอดข่าวสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้มากกว่าสื่อประเภทอื่นๆ

๕. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนตัว (Person Characteristic) ประกอบด้วย อายุ สถานภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ ขนาดที่ดิน และความสามารถเฉพาะอย่าง รวมถึงระดับการศึกษา^{๒๖}

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

๑. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์

๒. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจ

๓. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส ฯลฯ^{๒๗}

การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือหรือการสนับสนุนขอความร่วมมือร่วมใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาต่าง ๆ โดยการกระจายอำนาจเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด มีคุณค่า และคุณประโยชน์ จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ลักษณะที่สำคัญ คือ

๑. ในด้านรูปธรรม หมายถึง การมีส่วนร่วมในความสำเร็จทางด้านการพัฒนาด้านวัตถุ อันได้แก่ ถนน หนทาง คู คลอง เขื่อนเก็บน้ำ

๒. ในด้านนามธรรม หมายถึง ความสำเร็จในการพัฒนาจิตใจโดยทำให้ประชาชนเกิดความรักใคร่สมัคสมานสามัคคีรู้จักการทำงานร่วมกันเป็นทีมและยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันและสร้างจิตสำนึกว่ามีความสำคัญต่อการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและก่อให้เกิดความผูกพันรักใคร่หวงแหน ท้องถิ่นและชุมชนของตนเอง^{๒๘}

ปัจจัยสำคัญหนึ่ง ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูล ข่าวสาร อย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจตามไว้ให้ประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมาย

^{๒๖} สานิตย์ บุญชู, *ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐-๑๑.

^{๒๗} นรินทร์ จงวุฒิเวศย์, *กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน*, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๘๓.

^{๒๘} เสน่ห์ จัยโต, *องค์การสมัยใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๔๘), หน้า ๔๒.

ครอบคลุมมากกว่าการ เป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูล ข่าวสาร ที่ครอบคลุม ต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรม และโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย^{๒๙}

จากแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมนั้นการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ประกอบด้วย ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เช่น ปัจจัยสภาพแวดล้อมของสังคม กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งแต่ละคนอาจจะมีประสบการณ์ต่างกันไป การที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และนำไปสู่การมีส่วนร่วมนั้น ผู้ที่ขอความร่วมมือจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ทำให้เขาเกิดความรู้ ความเข้าใจว่า หากมีการร่วมมือเกิดขึ้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเขาด้วย และสภาพแวดล้อมความจำเป็นในแต่ละสังคมก็ต่างกันออกไป โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร สังคมที่หลากหลายวัฒนธรรม เนื่องจากเป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจ การเมือง และความเจริญทางเทคโนโลยีของประเทศ

ตารางที่ ๒.๕ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
Roger (2551, p. 1)	๑. ปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลเป็นตัวตัดสินใจเข้าร่วมกระทำกิจกรรมใหม่ ๆ ในชุมชนหรือยอมรับสิ่งใหม่ ๆ คือ การติดต่อสื่อสาร ๒. ลักษณะส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ
เสนห์ จัยโต (๒๕๔๘, หน้า ๔๒)	๑. ความสำเร็จทางด้านการพัฒนาด้านวัตถุ อันได้แก่ ถนนหนทาง คู คลอง เขื่อนเก็บน้ำ ๒. ความสำเร็จด้านการพัฒนาจิตใจโดยทำให้ประชาชนเกิดความรักใคร่สมัครสมานสามัคคี
James L. Creighton แพลและเรียบเรียงโดย ศ.นพ. วันชัยวัฒนศัพท์ (๒๕๕๒, หน้า ๗)	๑. การได้รับข้อมูล ข่าวสาร อย่างเพียงพอ ๒. การเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรม และโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหา

^{๒๙} James L. Creighton, *Handbook of Public Participation : Involving Citizens in Community Decisions*, แพลและเรียบเรียงโดย ศ.นพ. วันชัยวัฒนศัพท์, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า และมูลนิธิอาเซีย, ๒๕๕๒), หน้า ๗.

๒.๑.๖ รูปแบบการมีส่วนร่วม

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นักวิชาการหลายท่านได้จำแนกไว้ เช่น การจำแนกตามมิติระดับการมีส่วนร่วมใน ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

๒. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

๓. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๐}

รูปแบบการมีส่วนร่วม United Nation ได้จำแนกตามลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

๒. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

๓. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercived) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบ

หรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว และมักจะมีผลเสียตรงที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

นักวิชาการอีกท่านยังเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. การเข้าร่วมประชุม อภิปราย ถกเถียงปัญหา เพื่อสอบถามความเห็น
๒. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามวิธีการประชาธิปไตย
๓. การให้คำปรึกษาแนะนำ ประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการ

^{๓๐} เฉลิยา บุรีภักดี และคนอื่นๆ, ทรัพยากรมนุษย์กับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏธนบุรี, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๕.

๔. การสำรวจ เป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในเรื่องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

๕. การประสานงานร่วม เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การเริ่มคัดเลือกตัวแทนกลุ่มในการบริหารจัดการ

๖. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนมีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง

๗. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อหาข้อมูล ข้อคิดเห็นที่แท้จริงของความต้องการ

๘. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ต่อ นโยบาย กฎระเบียบ ในประเด็นต่าง ๆ ที่กระทบต่อประชาชนโดยรวม

๙. การสาธิต เป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจน

๑๐. การรายงานผล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ทบทวน และสะท้อนผลการตัดสินใจ หากมีการเปลี่ยนก็สามารถแก้ไขได้ทันที่^{๓๑}

ซึ่งมีนักวิชาการได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีดังต่อไปนี้

๑. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน (Inclusive organization) การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ

๒. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (representative organization) กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน

๓. การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (non-representative organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา^{๓๒}

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน จำเป็นที่จะต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงและถูกต้องโดยจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างถูกวิธี และมีประสิทธิภาพรูปแบบในการมีส่วนร่วมจำแนกได้ดังนี้

๑. รูปแบบของการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา จะเป็นสิ่งที่มีค่ายิ่งและสามารถใช้ควบคุมสังคมให้อยู่ได้ด้วยความสะดวก

^{๓๑} ไกรวิทย์ พวงงาม, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, (ม.ป.ท. : ๒๕๔๕), หน้า ๑๑.

^{๓๒} นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๑๗๙.

๒. รูปแบบการสร้างเครือข่ายเนื่องจากปัญหา ดังนั้นรูปแบบของการสร้างความร่วมมือจึงมีความสำคัญยิ่งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการร่วมตัวของกลุ่มตัวแทนประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ที่เป็นองค์ของการประชาชนหรือเป็นรูปแบบองค์กรเอกชนที่มีลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้นก็ตาม

๓. การจัดตั้งกลุ่มเฉพาะกิจในการศึกษาและติดตามปัญหา ที่คาดว่าจะเกิดการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการหนึ่งนี้อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอาจมีการรวมตัวกันและจัดตั้งผู้แทนในการศึกษาติดตามปัญหา เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการยับยั้งปัญหาและให้เกิดพลังอำนาจของข้อมูลข่าวสารในการเจรจาต่อรองอีกด้วย

๔. การจัดประชาพิจารณ์ กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องนโยบายหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในชุมชนควรมีสิทธิในการร่วมตัดสินใจได้ด้วยเพราะจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการจัดเวทีแสดงความคิดเห็นกันที่เรียกว่าประชาพิจารณ์หรือที่บางท่านเรียกว่าการไต่สวนสาธารณะ ในการจัดประชาพิจารณ์ที่ดีควรมีลักษณะที่เป็นกลางและมีเหตุผลควรมีการเตรียมข้อมูล โดยองค์กรที่เป็นกลางที่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ สังคมและเศรษฐกิจ จะต้องให้ความสนับสนุนด้านข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส และใช้เวลาทุกฝ่ายศึกษาข้อมูลอย่างเพียงพอ

การมีส่วนร่วมชุมชน มีความสำคัญต่อการพัฒนาแนวใหม่ที่ต้องการให้งานพัฒนาต่าง ๆ ทำโดยประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างไ้ก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลายรูปแบบดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบอุดมคติ เป็นลักษณะที่โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในชุมชนโดยมีชุมชนเป็นแกนนำในกิจกรรมทั้งหมด ตั้งแต่การตัดสินใจไปจนถึงการควบคุมติดตามงานและการประเมินผล การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบอุดมคตินี้ มักจะพบในชุมชนชนบทในเรื่องเกี่ยวกับงานของศาสนาหรืองานบุญประจำปี เพราะสมาชิกในชุมชนจะมีความรู้สึกทำเพื่อส่วนรวมถ้าหากไม่ทำก็จะเกิดความรู้สึกไม่ดีทั้งเกิดขึ้นกับตัวเองและชาวบ้านอาจนินทาได้ เช่น เจ้าอาวาสในหมู่บ้านแห่งหนึ่งได้รับพระราชทานพัดยศ ประชาชนต่างมีความยินดีและช่วยกันร่วมแรงกันวางแผนจัดงานฉลองพัดยศด้วยความเต็มใจ และร่วมกันบริจาคเงินเพื่อจ้างมหาสมณาลงตลอดจนการแบ่งหน้าการทำงานจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อนึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของชุมชน แบบอุดมคตินี้เป็นลักษณะที่เกิดขึ้นจากแรงจูงใจภายในชุมชนเอง สมาชิกรับรู้ร่วมกันเกี่ยวปัญหาความต้องการรวมตัวกันและมีการลงแรงสมทบทุนเพื่อให้การทำงานบรรลุตามเป้าหมาย

๒. การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบประชาชนเป็นแกนนำ การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบประชาชนเป็นแกนนำมุ่งผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก โดยสมาชิกในชุมชนได้ตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน เนื่องจากประชาชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองและเห็นถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ที่ต้องสูญเสียไปแต่อาจมีการต่อต้านในกลุ่มผู้เสียประโยชน์ก็ได้ เช่น ประชาชนยกขบวนไปยังหน้าอำเภอเพื่อเรียกร้องให้สร้างคลองส่งน้ำชลประทานให้ทั่วถึงที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่แทนที่จะสร้างผ่านที่ดินผืนใหญ่

ไม่กี่คนในหมู่บ้าน จากตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงประชาชนได้ตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน

๓. การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบเจ้าหน้าที่พัฒนาเป็นแกนนำการมีส่วนร่วมของชุมชนนี้เป็นลักษณะที่พบเห็นทั่ว ๆ ไปในชุมชนต่าง ๆ เป็นลักษณะของการทำงานพัฒนาขององค์กรพัฒนาภายนอกชุมชนที่มาจากฝ่ายรัฐบาล หรือเอกชนโดยได้มีข้อสมมติว่าประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การนำประชาชนที่เกี่ยวข้องมาอบรมให้ทราบวิธีการและภาวะความเป็นผู้นำ ในการเรียกประชุมประชาชนให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน ตั้งแต่การกำหนดแนววิธีการและการดำเนินการพัฒนาโครงการต่าง ๆ วิธีการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมนี้พิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่พัฒนายังคงเป็นแกนนำทั้งความคิดและการกระทำ แต่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมในภาวะปัจจุบัน และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตเปรียบเสมือนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาและเรียนรู้การมองปัญหาของชุมชนนอกจากนี้เป็นกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนให้เข้าในการมีส่วนร่วมโดยมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคอยให้คำปรึกษาให้กำลังใจ และสนับสนุนประชาชนให้เกิดความตระหนักในปัญหาและให้ประชาชนได้รู้จักประเมินผลเสียจากการเข้ามามีส่วนร่วมโดยประชาชนเป็นแกนนำในการพัฒนา

๔. การมีส่วนร่วมของชุมชนแบบสั่งการ เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยมิได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเกณฑ์ชาวบ้านให้ไปปรับปรุงถนน รั้วบ้านและบริเวณบ้านให้สะอาดเพื่อต้องการที่จะส่งหมู่บ้านเข้าประกวด ลักษณะการมีส่วนร่วมจึงเป็นแบบสั่งการ ซึ่งมีได้นำไปสู่การพัฒนาความคิดของประชาชนในชุมชน มักจะเป็นเรื่องที่ทำเพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วม เริ่มจากการศึกษาข้อมูล หาสาเหตุ พิจารณาดัดสินใจเลือก แนวทางการดำเนินการหรือปฏิบัติงาน และสิ้นสุดที่การติดตามประเมินผล โดยการดำเนินการที่ให้ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในฐานะเจ้าของชุมชนหรือทรัพยากร ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและมีส่วนร่วมตามกระบวนการในทุกขั้นตอนหรือมากขึ้นตอนให้มากที่สุด มิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ก็จะช่วยลดความขัดแย้ง และสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในทางที่ดีประสบผลสำเร็จได้ และเกิดผลดีตรงต่อความต้องการของชุมชน

ตารางที่ ๒.๖ รูปแบบการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (๒๕๒๗, หน้า ๑๗๙)	๑. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) ๒. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) ๓. การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation)
ณลียา บุรีภักดี และคนอื่นๆ (๒๕๔๕, หน้า ๑๑๕)	๑. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) ๒. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) ๓. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation)
โกวิท พวงงาม (๒๕๔๕, หน้า ๑๑)	๑. การเข้าร่วมประชุม ๒. การถกเถียง ๓. การให้คำปรึกษาแนะนำ ๔. การสำรวจ ๕. การประสานงานร่วม ๖. การจัดทัศนศึกษา ๗. สัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ ๘. การไต่สวนสาธารณะ ๙. การสาธิต ๑๐. การรายงานผล

๒.๑.๗ กระบวนการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอาจมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือหลายขั้นตอนหรือทุกขั้นตอนก็ได้ โดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ตามประเภทของกิจกรรมไว้แตกต่างกัน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นขั้นตอนที่แสดงวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้มีองค์กรหน่วยงาน นักวิชาการ ได้เสนอแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นต่าง ๆ หลายทัศนะแต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ทั้งนี้องค์การอนามัยโลก (WHO and UNICEF) ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการให้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการที่สำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

๒. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

๓. การใช้ประโยชน์ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

๔. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือในรูปวัตถุก็ได้^{๓๓}

ซึ่ง กรมการพัฒนาชุมชน ได้สรุปลักษณะต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น ๑๘ ลักษณะ ดังนี้

๑. มีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
๒. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน
๓. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
๔. มีส่วนร่วมในการออกความเห็นและข้อเสนอแนะ
๕. มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
๖. มีส่วนร่วมในการหาวิธีในการแก้ปัญหา
๗. มีส่วนร่วมในการวางแผน
๘. มีส่วนร่วมในการประชุม
๙. มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
๑๐. มีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
๑๑. มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
๑๒. มีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
๑๓. มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
๑๔. มีส่วนร่วมในการดำเนินตามกิจกรรมที่วางไว้
๑๕. มีส่วนร่วมในการลงทุน หรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
๑๖. มีส่วนร่วมในการออกแรง หรือสละแรงงาน
๑๗. ส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์
๑๘. มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล^{๓๔}

การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปนั้นกล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การ

^{๓๓} WHO and UNICEF, Report of The International Conference on Primary Health Care, (NewYork : N.P.Press, 1981), p. 41.

^{๓๔} กรมการพัฒนาชุมชน, ๔๐ ปีกรมการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๙), หน้า ๓๒.

ตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementation) ด้วย เช่น ในการจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรม พัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติการ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) จากการประเมินผล และการปฏิบัติการกลับไปสู่การตัดสินใจอีกด้วย ดังนั้น ตามแนวคิดนี้สามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้ ๔ ลักษณะ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ
๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล และ

หลักการที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน และลดจำนวนอาชญากรรมในสังคมที่สำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหารงานยุติธรรม (Decentralization) พร้อม ๆ กับมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

๑. ประชาชนและชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมในความพยายามใด ๆ ที่จะป้องกันอาชญากรรม
๒. องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนหรือ โครงการที่เอกชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้น
๓. จัดให้มีโครงการร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับต่าง ๆ
๔. เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะต้องมีหน้าที่ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ในการป้องกัน

อาชญากรรม^{๓๕}

โดยแบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้ คือ

๑. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
๒. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
๓. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
๔. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา^{๓๖}

ซึ่งนักวิชาการเห็นว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการพัฒนาของประชาชนนั้น ควรจะมี ๔ ขั้นตอน คือ

^{๓๕} ประธาน วัฒนาวณิช, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม”, วารสารสังคม, (ฉบับพิเศษ ๒๕๓๖), หน้า ๒๔.

^{๓๖} วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารและจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช, ๒๕๔๖), หน้า ๔๙.

๑. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือถ้าหากไม่ทราบปัญหาและไม่เข้าใจสาเหตุของปัญหา การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาจะไม่เกิดประโยชน์และไม่เห็นความสำคัญ

๒. การมีส่วนร่วมในการวางแผนกิจกรรม การวางแผนเป็นการช่วยให้รู้จักวิธีคิด และตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

๓. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน คนที่ยากจนก็สามารถลงแรงช่วยได้ ทำให้สามารถคิดต้นทุนการดำเนินการได้ด้วยตนเอง และได้เรียนรู้กิจกรรมอย่างใกล้ชิด

๔. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ถ้าไม่มีการติดตามก็จะไม่ทราบว่าการทำงานนั้น ประสพผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร^{๓๓๗}

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ

๑. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุ ของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการ และร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ

๒. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทาง การดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากร และแหล่งวิทยาการที่จะใช้ในโครงการ

๓. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน

๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวกันได้^{๓๓๘}

และยังมีการแบ่งขั้นตอนการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนซึ่ง วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้สรุปและนำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่ ๑ มีขั้นตอน ดังนี้

๑) การคิด

๒) การตัดสินใจ

๓) การวางแผน

๔) การลงมือปฏิบัติ

ลักษณะที่ ๒ มีขั้นตอน ดังนี้

๑) การกำหนดปัญหา

^{๓๓๗} ไกวิทย์ พวงงาม, การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ๒๕๔๕), หน้า ๘.

^{๓๓๘} อภิญา กังสนารักษ์, รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์กรที่มีประสิทธิภาพระดับคณะของสถาบันอุดมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), ๑๔-๑๕.

- ๒) การวางแผน
- ๓) การดำเนินงาน
- ๔) การประเมินผล
- ๕) การบำรุงรักษา และพัฒนาให้คงไว้^{๓๙}

ฟอร์นารอฟ (Fornaroff) เสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน มีขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

๑. การวางแผน รวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามประเมินผล

- ๒. การดำเนินงาน
- ๓. การใช้บริการจากโครงการ
- ๔. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์^{๔๐}

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งหมดสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมี ๖ ขั้นตอน ได้แก่

- ๑. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
- ๒. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ
- ๓. ลำดับความสำคัญ
- ๔. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
- ๕. ดำเนินงานตามโครงการ และ/หรือ สนับสนุนการดำเนินงาน
- ๖. ประเมินผล

สรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นขั้นตอนที่แสดงวิธีการและแนวทางการดำเนินงานที่ประชาชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ตั้งแต่การศึกษาปัญหา การวางแผนแก้ปัญหา การบริหารการใช้ทรัพยากรในการแก้ปัญหา การรับประโยชน์จากการแก้ปัญหาทั้งส่วนตนและสังคม

^{๓๙} อคิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคม และวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๔๙.

^{๔๐} Fornaroff, A. Community Involvement in Health System for Primary Health Care, (Geneva : World Health Organization, 1980), p. 104.

ตารางที่ ๒.๗ กระบวนการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
WHO and UNICEF (1981, p. 41)	๑. การวางแผน ๒. การดำเนินกิจกรรม ๓. การใช้ประโยชน์ ๔. การได้รับประโยชน์
ประธาน วัฒนวาณิชย์ (๒๕๓๖, หน้า ๒๔)	๑. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุ ๒. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ ๓. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ
อภิญญา กังสนารักษ์ (๒๕๔๔, หน้า ๑๔-๑๕)	๑. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข ๒. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา ๓. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน ๔. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา
วิรัช วิรัชนิการวรรณ (๒๕๔๖, หน้า ๔๙)	๑. การคิด กำหนดปัญหา ๒. การตัดสินใจ วางแผน ๓. การวางแผน การดำเนินงาน ๔. การลงมือปฏิบัติ และประเมินผล ๕. การบำรุงรักษา และพัฒนาให้คงที่

๒.๑.๔ เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วม หรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไข หลายประการ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปด้วยความเต็มใจ หรือถูกบีบบังคับหรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับหลายลักษณะด้วยกัน ดังนักวิชาการได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff) ได้เสนอว่าบริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

๑. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจาก ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ ความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ

๒. สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการ ในปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านประวัติศาสตร์

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ ๕ ประการ คือ

๑. รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้น และได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย

๒. ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่น ๆ ได้

๓. ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง

๔. ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิค วิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน

๕. ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิด เทคนิคที่จำเป็น (โดยเฉพาะในระยะแรก)^{๔๑}

เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางกว้าง ๆ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ ได้กล่าวไว้ว่ามีอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม

๒. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม

๓. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม^{๔๒}

สรุปได้ว่าเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แบ่งได้ ๖ ประเภท คือ

๑. เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

๒. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา

๓. เงื่อนไขของนักพัฒนา

๔. เงื่อนไขของผู้นำ

๕. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

๖. เงื่อนไขทางสังคมและจิตวิทยา

จากแนวคิดที่เสนอดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ๓ ประการ คือ

^{๔๑}United Nation, “Department of Internation Economic and Social Affair”, **Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development**, Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert, (New York : United Nation, 1981). p. 5.

^{๔๒}นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท**, อ่างแล้ว, ๑๘๓-๑๘๔.

๑. เงื่อนไขตัวบุคคล ได้แก่ ทักษะคติ ค่านิยม ความเชื่อส่วนบุคคล วิถีชีวิต ความรู้สึกและความผูกพันกับท้องถิ่น ความรู้ความสามารถและศักยภาพของประชาชน ความพอใจ ความเต็มใจ และอิสระในการเข้ามีส่วนร่วม

๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการ ได้แก่ ลักษณะของกิจกรรมโครงการพัฒนา การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ระบบบริหารจัดการ ความยืดหยุ่นของโครงการ ความต่อเนื่องของโครงการ ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ

๓. เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครองชุมชน ผู้นำ ผู้มีอิทธิพล การไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ ในชุมชน การสนับสนุน ส่งเสริมจากหน่วยงาน เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่าเงื่อนไขการเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน มี ๔ ประการ คือ

๑. ผู้นำชุมชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม มีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น มีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ

๒. ผู้นำชุมชนต้องมีความพร้อมเข้ามีส่วนร่วม มีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความรู้สึกและความผูกพันกับชุมชนที่อยู่อาศัย และกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

๓. ผู้นำชุมชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม เช่น จะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม

๔. ผู้นำชุมชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม คือ จะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจากสำนักงานเขตให้แก่ผู้นำชุมชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม ผู้นำชุมชนจะต้องมีโอกาส และความเป็นไปได้ที่จัดการด้วยตนเองเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า การที่ผู้นำชุมชนหรือชุมชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมหรือไม่เข้าร่วมนั้นมีเงื่อนไขหลายประการ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปด้วยความเต็มใจ หรือถูกบีบบังคับหรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม ความผูกพันต่อท้องถิ่น ผลประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่น

ตารางที่ ๒.๘ เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
Cohen and Uphoff (1981, p. 41)	๑. ลักษณะของโครงการ ๒. สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรม
องค์การสหประชาชาติ (United Nation) (1981, p. 5)	๑. รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ๒. ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรอง ๓. ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและการตัดสินใจ ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและการตัดสินใจ ๔. ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ ๕. ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิดเทคนิคที่จำเป็น

๒.๑.๙ สาเหตุที่ต้องมีส่วนร่วม

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาสูงขึ้นในการสร้างงาน/อาชีพ การออม การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม แต่ชุมชนจำนวนมากยังอ่อนแอและมีการดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง นโยบายของรัฐบาลหลายเรื่องได้มีส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและองค์กรชุมชนในหลายด้าน เช่น การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจชุมชน แหล่งทุนของชุมชน เป็นปัญหาที่ฝังลึกมานานหรือเรียกได้ว่าเป็นปัญหารากเหง้าของสังคมไทยซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างซับซ้อน ได้แก่ วิกฤตการณ์ของสังคมไทย การพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรี ซึ่งเป็นผลจากโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหาสังคมในชุมชน การค้ามนุษย์ อาชญากรรมยาเสพติด การแพร่ของโรค เป็นต้น

สร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค สาเหตุการมีส่วนร่วม เป็นเหตุผลที่ทำให้ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ว่า

๑. มีความสนใจและความห่วงใยร่วมกัน
๒. มีความเดือดร้อนและความพึงพอใจร่วมกัน

๓. มีการตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา
๔. มีความศรัทธาต่อบุคคลสำคัญหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์จึงเข้ามามีส่วนร่วม
๕. มีความเกรงใจต่อบุคคลที่เคารพนับถือ มีเกียรติ ตำแหน่ง จึงเข้าร่วม
๖. มีอำนาจบังคับจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าว่าใช้การบังคับให้ร่วม เช่น กรณีทาสในอดีต^{๔๓}

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากระดับบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ โอคเลย์ (Oakley) ได้กล่าวว่า แนวทางจากระดับล่างขึ้นบนนี้ เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหาย (Missing ingredient) ในกระบวนการพัฒนา^{๔๔}

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีบทบาทสำคัญของการพัฒนา สังคมจะเข้มแข็ง ประเทศชาติจะมั่นคง ความสัมพันธ์ของคนในสังคมจะยืนยาววัฒนธรรมที่ดีงามจะคงทนไปชั่วลูกชั่วหลานได้นั้น ทุกคนในสังคมวันนี้จะต้องร่วมกันเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็เพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ตารางที่ ๒.๙ สาเหตุการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (๒๕๔๖, หน้า ๑๘๒)	๑. มีความสนใจและความห่วงใยร่วมกัน ๒. มีความเดือดร้อนและความพึงพอใจร่วมกัน ๓. มีการตกลงร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ๔. มีความศรัทธาต่อบุคคลสำคัญหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ๕. มีความเกรงใจต่อบุคคลที่เคารพนับถือ มีเกียรติ ตำแหน่ง ๖. มีอำนาจบังคับจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าว่าใช้การบังคับให้ร่วม

^{๔๓} นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, แนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘๒.

^{๔๔} Oakley P., *Approaches To Participation In Rural Development*, (Geneva : Internation Office, 1984), p. 17.

๒.๑.๑๐ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วม จะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงประโยชน์ข้อดีข้อเสียของการเข้ามามีส่วนร่วม จึงจะได้รับความร่วมมืออย่างกว้างขวางของมวลสมาชิกในการพัฒนาชุมชนย่อมเกิดผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ผลทางเศรษฐกิจ

๑) การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาในแง่การริเริ่มโครงการจนกระทั่งการสิ้นสุดโครงการนั้น ย่อมมีผลในทางเศรษฐกิจคือ ช่วยให้การใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการระมัดระวัง เพราะสมาชิกชุมชนจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อชุมชนของตน และทรัพยากรที่มีอยู่นั้นเป็นของชุมชนของตนจึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลอย่างเต็มที่

๒) การมีโครงสร้างปกครองตนเองโดยสมาชิกส่วนใหญ่รู้สึกว่า ตนมีสิทธิและหน้าที่ และมีบทบาทสำคัญจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะทำให้เกิดการดำเนินงานและปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการอยู่ในความสนใจหรือเอาใจใส่ของสมาชิกย่อมเป็นผลดีในแง่การช่วยเหลือควบคุมโดยมวลสมาชิกเอง มิให้เกิดการฉ้อโกงหรือกระทำการอันผิดระเบียบ กฎข้อบังคับ ฯลฯ เป็นการควบคุมทรัพยากรให้เกิดการใช้ที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลทางเศรษฐกิจอีกแห่งหนึ่ง

๒. ผลทางการเมือง

๑) ผลทางการเมืองที่เห็นได้ชัดก็คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะเป็นการเสริมความรู้สึกว่า การปกครองตนเองนั้นมีผลลัพธ์ประจักษ์ที่เป็นตัวตน มิใช่มีเฉพาะสิทธิในการเมืองในลักษณะนามธรรม แต่สามารถโยงนามธรรมให้ออกมาในรูปธรรมคือ การวางนโยบายการพัฒนาชุมชน เพื่อประโยชน์ของชุมชนของตน

๒) การมีสิทธิในการริเริ่มโครงการและดำเนินโครงการจนสิ้นสุด โดยมีความเป็นอิสระนั้นย่อมก่อให้เกิดความเชื่อมั่นทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการเสริมความรู้สึกเรื่องการมีส่วนร่วมและการปกครองตนเอง เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

๓. ผลทางสังคมและจิตวิทยา

๑) ผลทางสังคมและจิตวิทยานั้นย่อมเห็นได้ว่าการรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงและอำนาจหน้าที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นซึ่งสามารถและยินดีที่จะดูแลตัวเองความผูกพันกับท้องถิ่นจะมีมากขึ้น และความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมา

๒) การมีสิทธิในการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท จะนำไปสู่การพัฒนาความรู้จักร่วมมือกันชุมชน การขัดข้อขัดแย้งและความเห็นไม่ตรงกัน ในเรื่องนโยบายการตกลงกันในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร การออมชอมและประนีประนอมในกระบวนการ

ถกเถียงและตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้ชุมชนอยู่ ร่วมกันอย่างมีหลักมีเกณฑ์ในการจัดการ เรื่องภายในชุมชน

๔. วิทยาการ

๑) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่การริเริ่ม การทำแผน ฯลฯ ทำให้เกิด การพยายามเรียนรู้วิทยาการต่าง ๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ วิธีการทำงบประมาณ อย่างน้อยก็ในขั้นพื้นฐาน

๒) เมื่อกระบวนการพัฒนาชนบทมีความต่อเนื่อง สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วม และผล ในทางสังคมและจิตวิทยาเกิดขึ้น จะทำให้สมาชิกชุมชนคอยสดับรับฟัง ติดตามข่าวสาร โดยเฉพาะ ความรู้ทางวิทยาการ เพราะมีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์กับชีวิตในท้องถิ่นและชีวิตของตน ในชุมชน ทำให้เกิดการตื่นตัวและเข้าใจถึงปัญหาและวิทยาการต่าง ๆ

๕. ผลต่อนโยบายระดับชาติ

๑) ผลต่อนโยบายพัฒนาระดับชาติประการแรก คือ การแข่งขันกันระหว่างชุมชนที่ ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นกับชุมชนอื่น ๆ ทำให้พยายามปรับปรุงแก้ไขความล้าหลัง ต่าง ๆ การแข่งขันเช่นนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างสรรค์ เป็นการช่วยพัฒนาประเทศในระดับชาติไปในตัว

๒) การรู้จักวางแผนการพัฒนาชุมชนในลักษณะการประสานกับแผนระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ เท่ากับเป็นหน่วย ๆ หนึ่ง ซึ่งเปรียบได้กับชิ้นส่วนของการต่อภาพให้ครบรูป

๓) การปกครองตนเองและการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยให้การพัฒนา ชนบทเป็นไปตามความต้องการและจำเป็นของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปในตัว^{๔๕}

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชน รู้สึกว่า ตนเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิมีเสียงและอำนาจหน้าที่จะจัดการกับท้องถิ่นได้ เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และ ความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นซึ่งสามารถและยินดีที่จะดูแลตัวเองความผูกพันกับท้องถิ่นจะมีมากขึ้น และความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง ของสังคมแห่งความสามัคคีและปรองดองของคนในชุมชนหรือท้องถิ่น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ต่อการบริหารจัดการชุมชนของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการกระจายการปกครองไปยังชุมชนให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการชุมชนของตนเอง โดยการเลือกผู้แทนชุมชน ในการติดต่อประสานงานกับสำนักงานเขต ซึ่งเป็น ตัวแทนของกรุงเทพมหานคร การมีส่วนร่วมมีสาเหตุและความจำเป็นของแต่ละชุมชนไม่เหมือนกัน จึง แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็นระดับดังนี้

^{๔๕}ลลิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, อ้างแล้ว, หน้า ๔๓.

๑. ร่วมคิดตัดสินใจ คือต้องทั้งร่วมคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง

๒. ร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด

๓. ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ให้ข้อมูล ถึงการสนับสนุนทรัพยากรบริหาร

ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่ เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเอง หรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และเสมอภาค

๑. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการ หรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิด การพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จ

๒. การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา กระบวนการ หรือโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลือง และเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจได้แล้ว และนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการประหยัดกว่าด้วยซ้ำไป การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็ว และดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่ม แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วน ในการตัดสินใจนั้น ๆ ในกรณีนี้ ก็จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้ เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยทั่วไปอาจจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายในการทำโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชน

๓. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคง และการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณีลดความขัดแย้งทางการเมืองและ สร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

๔. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้ถึงความเป็นเจ้าของ การตัดสินใจนั้นและครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาย่อมต้องการ

ที่จะเห็นสิ่งนั้น นำไปปฏิบัติได้ไม่เพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติแต่กลุ่ม และปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๕. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่น่ากลัวที่สุด" กระบวนการที่มีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่ผู้กรณีจะแสดง ความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา การมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

๖. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรม และการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใส และน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน โครงการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

๗. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ทำงานกับสาธารณชนในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนเขาจะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชน และต่อที่ว่าสาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่คนคิด เหล่านี้ได้นำมาพูดกันภายใน เพื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่จะเกิดความตระหนักถึงการตอบสนอง ของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

๘. การพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้ด้วยว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย^{๔๖}

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟัง

^{๔๖} James L. Creighton, *Handbook of Public Participation : Involving Citizens in Community Decisions*, แพลและเรียบเรียงโดย ศ.นพ. วันชัยวัฒนศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, อ่างแล้ว, หน้า ๒๕-๒๗.

ความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎี ผลการศึกษาของนักวิชาการและนักวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประมวลแนวคิดหลักในการมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริมพุทธวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ ๒.๑๐ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ลิขิต อีร์เวคิน (๒๕๒๕, หน้า ๓๑)	๑. ผลทางเศรษฐกิจ ๒. ผลทางการเมือง ๓. ผลทางสังคมและจิตวิทยา ๔. วิทยาการชุมชน ๕. ผลต่อนโยบายระดับชาติ
James L. Creighton, แปลและเรียบเรียงโดย ศ.นพ. วันชัยวัฒนศัพท์ (๒๕๕๒, หน้า ๒๕-๒๗)	๑. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ๒. การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา ๓. การสร้างฉันทามติ ๔. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ๕. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด" ๖. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม ๗. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ๘. การพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

สภาพสังคมในปัจจุบัน การมีส่วนร่วม มีความสำคัญและความจำเป็น เพื่อให้คนในสังคมได้ร่วมกันในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทุกภาคส่วนของสังคม การมีส่วนร่วมจึงมีความจำเป็น เนื่องจากสังคมทุกวันนี้ทุกคนจะต้องพึ่งพากัน รัฐช่วยสังคม สังคมช่วยรัฐ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ชุมชนมั่นคง สังคมก้าวหน้า การพัฒนาประเทศมีความมั่นคง เพื่อพัฒนาชุมชน สังคม ประเทศชาติเจริญ ทำให้ชีวิตของผู้คนในชุมชนมีความปลอดภัย มีความเจริญ

มีความสุข และผู้เชี่ยวชาญได้อธิบายไว้ว่า ในทางพุทธศาสนา การพัฒนา มาจากคำภาษาบาลีว่า วัฒนะ แปลว่า เจริญแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ การพัฒนาคน เรียกว่า ภาวนา กับการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คน เช่น วัตถุสิ่งแวดลอมต่าง ๆ เรียกว่า พัฒนา หรือวัฒนา เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจึงเริ่มตั้งแต่การพัฒนาคน ในทางพระพุทธศาสนา หมายถึง การพัฒนาคนให้มีความสุขมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม พุทธศาสนามุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้นคือ ความสุขของมนุษย์เท่านั้น^{๔๗} เพื่อปรับปรุงเสริมสร้างคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ให้ดีขึ้น

๒.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมเพื่อแก้ปัญหา เริ่มตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน และสังคม การส่งเสริม เป็นการเพิ่มพูนสมรรถนะของคนในการควบคุมสมาชิกของสังคม เช่น การเพิ่มความสามารถในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การสร้างพลังอำนาจของบุคคลทางการเมือง การเมืองมีเสถียรภาพ การพัฒนาจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาในความหมายของการปฏิบัติการนี้เป็นความหมายต่อเนื่องจากความหมายทางการวางแผน โดยมุ่งเน้นถึงการนำแผนและโครงการไปดำเนินการอย่างจริงจังและอย่างต่อเนื่อง เพราะถึงจะมีแผนและโครงการแล้วแต่ถ้าหากไม่มีการนำไปปฏิบัติการพัฒนาที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า การที่ประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง^{๔๘} กระบวนการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของมนุษย์ อย่างมีระเบียบแบบแผน มีความต่อเนื่องเป็นไปตามลำดับขั้น เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ก้าวหน้า

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขของตนเอง ตามความต้องการและความจำเป็นภายในชุมชนนั้น และเป็นฐานข้อมูลในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการถือเอาชาวบ้านเป็นตัวตั้งในการพัฒนา เป็นการเปลี่ยนทัศนคติในการพัฒนาที่เคยมีมาที่เรามักคิดว่าชาวบ้านเป็นผู้ถูกพัฒนา (Object of development) และกลุ่มนักพัฒนาจากภายนอกจะเป็นผู้ไปพัฒนา ซึ่งเป็นการทำงานแบบบนลงล่าง เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การสนับสนุนการรวมพลังในการดำเนินกิจกรรมในรูปกลุ่มองค์กร และเครือข่าย การพัฒนาผู้นำ แม้กระทั่งการติดตามและประเมินผล จัดว่าเป็นกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งสิ้น

^{๔๗} สนธยา พลศรี, **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียน สโตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๔.

^{๔๘} ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภารพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

การส่งเสริมให้ชุมชนมีการจัดทำแผนชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ โดยชุมชนเอง ทำให้ชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันและกันมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การพึ่งตนเองมากขึ้น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของชุมชน เพราะอิทธิพลของสภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของชุมชน เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการ พัฒนาของประชาชนผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนั้น การมีส่วนร่วมสามารถสร้างสรรค์ชุมชนและสังคมให้ เข้มแข็งได้

การมีส่วนร่วมในชุมชน ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักงานเขตในแต่ละเขต ซึ่งแต่ละเขตก็จะมีฝ่าย ต่าง ๆ เช่น ฝ่ายพัฒนาชุมชน ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ที่เข้ามาดูแลและขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จาก ผู้นำชุมชน ดังนั้น การบริหารของฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานเขตจะต้องคำนึงถึงผู้นำชุมชน และชุมชน ที่เป็นผู้ตามในกระบวนการบริหารระหว่างเขตและชุมชน ระบบการบริหารของสำนักงานเขต จึงมี ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน และชุมชน

ตารางที่ ๒.๑๑ การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สนธยา พลศรี (๒๕๔๗, หน้า ๔)	๑. การเพิ่มพูนสมรรถนะของคนในการควบคุมสมาชิกของ สังคม ๒. เริ่มตั้งแต่การพัฒนาคน ๓. การสร้างพลังอำนาจของบุคคล
ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (๒๕๒๗, หน้า ๒)	๑. พัฒนาขีดความสามารถในการจัดการควบคุมการใช้และ การกระจายทรัพยากร ๒. การกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจ และสังคม ๓. พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการ ตัดสินใจ การกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

๒.๒.๒ การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยการบริหารแบบ มีส่วนร่วม คือ สำนักงานเขตต่าง ๆ หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยหน่วยงานราชการ จะต้องมีส่วนในการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาค

ส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคการศึกษานั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๑. **การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)** ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคการศึกษจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๒. **การรับฟังความคิดเห็น (Consult)** เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

๓. **การเกี่ยวข้อง (Involve)** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

๔. **ความร่วมมือ (Collaboration)** เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจและมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

๕. **การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower)** เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

การส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อการกำหนดอนาคตหรือความมุ่งหวังของชุมชนว่าอยากจะให้ชุมชนเป็นอย่างไร แทนที่จะให้คนอื่นมาคิด มากำหนดให้เหมือนแต่ก่อน แต่การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ต้องให้สมาชิกในชุมชนเป็นหลักในการกำหนด ส่วนหน่วยงานของรัฐ องค์กรต่าง ๆ หรือบุคคลอื่น เป็นเพียง “ผู้สนับสนุน” หรือ “พี่เลี้ยง” คอยให้คำปรึกษาและช่วยเสริมในสิ่งที่ชุมชนทำไม่ได้ และการทำให้สมาชิกที่มีอยู่หลากหลายในชุมชน “มีโอกาส” ได้มา “ร่วมคิด ร่วมค้นหา” เพื่อว่าจะทำอย่างไรให้ชุมชนพึ่งตนเองได้มากที่สุดและลดภาระภาครัฐ^{๔๔}

^{๔๔} กองทุนเพื่อสังคม, สำนักงาน, **แผนชุมชนพึ่งตนเอง**, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล (๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓).

สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง การแก้ปัญหาเพื่อพัฒนา เป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะมีปัญหาอะไร จะร่วมกันแก้ไขอย่างไร ใครจะเป็นผู้แก้ไขและถูกแก้ไข ซึ่งเป้าหมายสุดยอดของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม อยู่ที่ “คน” คนเป็นทั้งผู้ร่วมและรับผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วม มองคนเป็นกลุ่มหรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจึงรวมถึงการส่งเสริมด้านการศึกษา สวัสดิการและสุขภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

๒.๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจสาระสำคัญแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรทำความเข้าใจรากฐานของความคิดอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญในประการสำคัญดังนี้

๑. แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชน

การพิจารณาประเด็นในเรื่องสิทธิชุมชนมาจากแนวทางการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับชุมชนในด้านต่างๆ และได้มีการเสนอทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนซึ่งใช้เป็นฐานทางความคิดสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น แนวความคิดในเรื่องสิทธิชุมชน (Community right) นั้นเกิดจากการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเพื่อศึกษาการจัดการองค์กรทางสังคมและวิถีชีวิตของชุมชนตลอดจนสิทธิในการใช้ที่ดินในแง่มุมต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่เรียกว่า **สิทธิตามจารีตประเพณี** (Customary right) และ **สิทธิทางศีลธรรม** (Moral right) ซึ่งหมายถึงแนวปฏิบัติที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่งจนถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ก่อนที่ชุมชนหรือท้องถิ่นจะถูกผนวกรวมกันเข้าเป็นรัฐชาติในระบอบต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดกรอบแนวคิดในเรื่องสิทธิชุมชนเอาไว้ค่อนข้างชัดเจนและกว้างขวางในหลาย ๆ ด้านด้วยกันซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่องสิทธิและการจัดการเชิงซ้อนมากกว่าที่จะเป็นสิทธิและการจัดการเชิงเดี่ยวดังเช่นเคยเป็นมาในอดีตที่ให้บทเรียนของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนรวมทั้งความล้มเหลวในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้ให้การยอมรับใน **สิทธิตามจารีตประเพณี**ว่าเป็นสิทธิของชุมชนด้วยดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ดังนี้

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา ๖๖ มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่หลายประการ คือ **ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม** ย่อมหมายถึงชุมชนที่สืบทอดการตั้งถิ่นฐาน วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีของท้องถิ่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการให้เป็นการประกันสิทธิของชุมชนรวมถึงการอนุรักษ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นจิตวิญญาณแห่งการดำรงอยู่ของชุมชน ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชน ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถต้านทานจากกระแสภายนอกซึ่งพยายามกวาด เอาชุมชน ท้องถิ่นให้เข้าสู่กระแสของทุนนิยมและโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นการกำหนดให้ ชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ข้อบัญญัตินี้ค่อนข้างจะเห็นได้ชัดเจนว่ายืนอยู่บนหลักการ แนวคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแล การบำรุงรักษา ตลอดจนสิทธิการใช้ และสิทธิการจัดการเชิงซ้อนนั่นเอง^{๕๐}

มาตรา ๖๗ วรรค ๒ ยังได้กำหนดว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้ องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับการคุ้มครอง

๒. แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหัวใจสำคัญ หรือเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น และอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายว่า เหตุใด จึงต้องมีระบบการปกครองท้องถิ่นคู่ขนานไปกับระบบการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา ๒๘๗ ดังนี้

“ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การ กระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นใน

^{๕๐}สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐, อ้างแล้ว, หน้า ๓๙-๔๐.

สาระสำคัญของกรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการทำการเป็นเวลาพอสมควรและในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทางงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปีเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๕๑}

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม อาจแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน การมีส่วนร่วมโดยตรงก็คือ การที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมคิด ตัดสินใจหรือกระทำการใด ๆ ในทางการเมืองหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวมตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนหรืออาจเรียกกันโดยทั่วไปว่า การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมคือการใช้สิทธิใด ๆ โดยผ่านผู้แทนซึ่งได้รับมอบหมายในลักษณะฉันทานุมัติ ด้วยวิธีการต่าง ๆ กันเช่น ลงมติ หรือเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นตัวแทนไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในนามของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากไม่สะดวกที่จะให้ประชาชนจำนวนมากมาประชุมหรือตัดสินใจร่วมกันและอาจเป็นไปได้ในโลกของความจริง อย่างไรก็ตามข้อเสียของการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนในทางการเมืองซึ่งกระบวนการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องมักมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อยู่เสมออยู่นั้นทุกฝ่ายจึงพยายามใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้ผลของการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายตนโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการ

การมีส่วนร่วมของชุมชน เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้เกิดผลต่อความต้องการของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ทั้งนี้ในการที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึง วิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม เพราะกลุ่มคนในชุมชน มีความแตกต่างกันในลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทางเศรษฐกิจ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนโดยสรุปมีขั้นตอนทั้งสิ้น ๕ ขั้นตอนคือ ๑) การวิเคราะห์-สังเคราะห์ปัญหาของชุมชน ๒) การวางแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต ๓) การกำหนดกิจกรรม ๔) การดำเนินกิจกรรม และ ๕) การประเมินผลกิจกรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๖-๒๔๗.

ตารางที่ ๒.๑๒ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๕๕๑, หน้า ๓๙-๔๐)	๑. สิทธิตามจารีตประเพณี (Customary right) ๒. สิทธิทางศีลธรรม (Moral right) ๓. สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่ เป็นนิติบุคคล ๔. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕. สิทธิของชุมชนรวมถึงการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

๒.๓ หลักธรรมสำหรับการมีส่วนร่วม

หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมที่มีคุณค่า มีประโยชน์ ตามบริบทที่ว่า สังคมไทยเป็นสังคมเมืองพุทธ ซึ่งมีทั้งหลักธรรมที่ใช้สำหรับประพฤติปฏิบัติของแต่ละบุคคล หลักธรรมในการปกครอง หลักธรรมสำหรับการบริหาร และหลักธรรมที่ใช้สำหรับการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข โดยเฉพาะหลักอปริหานิยธรรมซึ่งเป็นธรรมสำหรับการปกครองที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะ องค์กร หน่วยงานต่างๆ รวมถึงการปกครองระดับประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามระบอบประชาธิปไตย ที่ทุกคนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยนำหลักธรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มาร่วมบูรณาในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนเพื่อบริหารชุมชนต่อกรุงเทพมหานคร ในด้านการมีส่วนร่วมในการ ๑) ตัดสินใจ ๒) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ๓) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เกี่ยวกับ ๑) ด้านการศึกษา ๒) ด้านปัญหาอาเสพติด ๓) ด้านสุขภาพและสวัสดิการชุมชน และ ๔) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม อปริหานิยธรรมนี้เป็นหลักธรรมสำหรับการมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบันที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม ร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำในชุมชนที่อยู่ร่วมกัน ดังนี้

๒.๓.๑ ความหมายของอปริหานิยธรรมในพระพุทธศาสนา

ในพระสูตรตันตปิฎก ทีฆนิกาย มหาวรรค มหาปรินิพพานสูตร พระพุทธเจ้าได้ตรัสกับวัสสการพราหมณ์ ถึงอปริหานิยธรรมไว้ว่า

พระผู้มีพระภาครับสั่งกะวัสสการพราหมณ์ อำมาตย์ ผู้ใหญ่ในนครรัฐว่า “ดูกรพราหมณ์ สมัยหนึ่งเราอยู่ที่สารันทเจตีย์เขตเมืองเวสาลีนี้ ณ ที่นั้นเราได้แสดงอปปรหานิยธรรมทั้ง ๗ นี้ แก่พวกเจ้าวัชชี ก็อปปรหานิยธรรมทั้ง ๗ นี้ จักตั้งอยู่ในพวกเจ้าวัชชีและพวกเจ้าวัชชีจักสนใจในอปปรหานิยธรรม ทั้ง ๗ นี้ อยู่เพียงใด พราหมณ์พึงหวังได้ซึ่งความเจริญอย่างเดียว ไม่มีเสื่อม เพียงนั้น”^{๕๒}

มีพระบาลีกล่าวไว้ในมหาปริณิพพานสูตรว่า “สตต โว ภิกขเว อปรหานิเย ธมฺเม เทเสสสามิ” แปลว่า “ดูก่อนภิกษุทั้งหลายเราจักแสดง ซึ่งธรรมทั้งหลาย ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เจ็ดประการ แก่เธอทั้งหลาย”^{๕๓}

ในพระมหาปริณิพพานสูตรที่พระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสถึง อปรหานิยธรรม ที่ยกมาอ้างไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า อปรหานิยธรรม หมายถึง ธรรมซึ่งทำให้เกิดความเจริญฝ่ายเดียว ไม่มีฝ่ายเสื่อม และนักปราชญ์ทางพระพุทธศาสนาได้อธิบายให้ความหมายไว้เช่นเดียวกัน ดังนี้

อปปรหานิยธรรม กล่าวได้ว่า “ธรรมเป็นที่ตั้งของความไม่เสื่อม หรือธรรมไม่เป็นที่ตั้งของความเสื่อม”^{๕๔} ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว”^{๕๕} จะไม่ประสบความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ยังมีการปฏิบัติตามธรรมเหล่านั้นอยู่^{๕๖} เป็น ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความเจริญอย่างเดียว ไม่นำไปสู่ความเสื่อมเลย^{๕๗}

สรุปได้ว่า อปรหานิยธรรมที่กล่าวไว้ในพระไตรปิฎก และแนวคิดของนักปราชญ์ นักวิชาการทางพระพุทธศาสนาที่ได้ให้ความหมายอธิบายเอาไว้พอที่จะสรุปความหมายได้ว่า อปรหานิยธรรม หมายถึง ธรรมที่นำไปสู่ความเจริญของหมู่คณะอย่างเดียวย ตราบเท่าที่ยังมีการประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมอยู่ โดยที่ไม่พบความเสื่อมเลย

๒.๓.๒ หลักคำสอนเรื่องอปปรหานิยธรรมในพระพุทธศาสนา

หลักอปปรหานิยธรรมพระพุทธเจ้าตรัสไว้ในสารันททสูตรและมหาปริณิพพานสูตร แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชอปปรหานิยธรรม หรือ วัชชีอปปรหานิยธรรม ซึ่งตรัสไว้สำหรับกษัตริย์แห่งแคว้นวัชชีซึ่งปกครองกันแบบสามัคคีธรรม และภิกษุอปปรหานิยธรรม ซึ่งตรัสไว้สำหรับภิกษุ ธรรมสำคัญ ๒ หมวดนี้ พระพุทธเจ้าตรัสกับเจ้าลิจฉวีที่สารันททเจตีย์ ใกล้พระนครเวสาลี และตรัสเนื่องจากทรง

^{๕๒}ที่.ม. ๑๓/๖๙/๒๓๐.

^{๕๓}ที่.ม. ๑๓/๗๐/๒๓๒.

^{๕๔}สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, ธรรมานุกรม, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๔.

^{๕๕}พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓๘.

^{๕๖}พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ), ธรรมาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : กรมการศาสนา, ๒๕๓๕), หน้า ๑๔.

^{๕๗}พระเมธีรัตนดิลก (จรรยา ชินวโร), เก็บเพชรจากคัมภีร์พระไตรปิฎก, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๖.

ปรารภพระดำริของพระเจ้าอชาตศัตรู กษัตริย์ผู้ครองแคว้นมคธ จะทำสงครามกับแคว้นวัชชี ได้ทรงส่งวัสสการพราหมณ์มาเฝ้าพระพุทธเจ้า ขณะประทับอยู่ที่กุเชาคิณฑกุฏ เขตกรุงราชคฤห์ เพื่อขอทราบความเห็นของพระพุทธเจ้าเกี่ยวกับการทำสงครามกับแคว้นวัชชี^{๕๘} ซึ่งอภิธานียธรรม ๒ ส่วนนี้สามารถแยกออกได้ดังนี้

๑. ราชอภิธานียธรรมหรือวัชชีอภิธานียธรรม

ราชอภิธานียธรรม เป็นธรรมที่พระพุทธเจ้าแสดงแก่เจ้าลิจฉวี แคว้นวัชชี เพื่อป้องกันความเสื่อม จากความสามัคคีที่มีมานานได้ จนทำให้บ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรืองไม่มีแคว้นใดกล้าที่จะเข้ามารุกราน ซึ่ง อภิธานียธรรม ที่พระพุทธเจ้าแสดงแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย ในพระไตรปิฎกเรียกว่า “ราชอภิธานียธรรม” หมายถึง อภิธานียธรรม สำหรับพระราชผู้ปกครองบ้านเมืองหรือ “วัชชีอภิธานียธรรม” หมายถึง อภิธานียธรรม สำหรับชาววัชชีที่ปกครองด้วยหลักสามัคคีธรรม

อภิธานียธรรม พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในสารันททสูตรแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย แห่งแคว้นวัชชีซึ่งปกครองกันแบบสามัคคีธรรม และวัสสการสูตรทรงตรัสแก่วัสสการ พราหมณ์ อำมาตย์ ผู้ใหญ่ในนครรัฐ ดังมีรายละเอียดที่กล่าวถึงธรรม ๗ ประการ ในสารันททสูตรว่า

พระผู้มีพระภาคได้ตรัสกะเจ้าลิจฉวีเหล่านั้นว่า

ดูกรลิจฉวีทั้งหลาย เราจักแสดงอภิธานียธรรม ๗ ประการ แก่ท่านทั้งหลายท่านทั้งหลายจงฟัง จงใส่ใจให้ดี เราจักกล่าว เจ้าลิจฉวีเหล่านั้นทูลรับพระผู้มีพระภาคแล้วพระผู้มีพระภาคได้ตรัสว่า ดูกรลิจฉวีทั้งหลาย อภิธานียธรรม ๗ ประการเป็นไฉน คือ ชาววัชชีจักหมั่นประชุมกันเนื่องนิิตย์ เพียงใด ชาววัชชีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชีเมื่อประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุม ก็พร้อมเพรียงกันเลิก ประชุมและจักพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่ควรทำเพียงใด ชาววัชชี พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชีจักไม่บัญญัติสิ่งที่ยังไม่บัญญัติ จักไม่ถอนสิ่งที่ท่านบัญญัติไว้แล้ว ประพจน์มั่นอยู่ในธรรมของชาววัชชีครั้งโบราณตามที่ท่านบัญญัติไว้ เพียงใด ชาววัชชีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชีจักสักการะเคารพ นับถือ บูชาท่านวัชชีผู้ใหญ่ทั้งหลาย และจักสำคัญถ้อยคำแห่งท่านเหล่านั้นว่าเป็นถ้อยคำอันตนพึงเชื่อฟัง เพียงใด ชาววัชชีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชีจักไม่ข่มขืนบังคับปกครองหญิงในสกุล เพียงใดชาววัชชีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชียังคงสักการะ เคารพ นับถือ บูชาเจติยสถานของชาววัชชี ทั้งภายในและภายนอก และไม่ลบหลู่พลีกรรมอันชอบธรรม ซึ่งเคยให้เคยทำแก่เจติยสถานเหล่านั้น เพียงใด ชาววัช

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖.

ซีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ชาววัชชีจักถวาย
ความอารักขา ความคุ้มครอง ป้องกันโดยชอบธรรมในพระอรหันต์ทั้งหลาย เป็นอย่าง
ดี ด้วยหวังว่า โฉนพระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังไม่มาพึงมาสู่แว่นแคว้น และที่มาแล้วพึงอยู่
เป็นสุขเพียงใด ชาววัชชีพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น

ดูกรลิจฉวีทั้งหลาย อปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้ จักตั้งอยู่ในชาววัชชี และ
ชาววัชชียังปรากฏอยู่ใน อปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้ เพียงใด ชาววัชชีพึงหวังความ
เจริญได้แน่นอนไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ฯ^{๕๙}

ราชอปริหานิยธรรม หรือวัชชีอปริหานิยธรรมที่ยกมาอ้างข้างต้น พอสรุปได้ว่า อปริหานิ
ยธรรม คือ ธรรมที่นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองโดยส่วนเดียว ไม่มีผลไปในทางที่เสื่อม สำหรับหมู่ชนหรือ
ผู้บริหารบ้านเมืองมี ๗ ประการ ได้แก่

- ๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์
- ๒) เมื่อคราวประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม
และจักพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่ควรทำ
- ๓) จักไม่บัญญัติสิ่งที่ยังไม่บัญญัติ จักไม่ถอนสิ่งที่ท่านบัญญัติไว้แล้ว ประพฤติมั่นอยู่ใน
ธรรมอันดีงามแต่โบราณ ตามที่ท่านบัญญัติไว้
- ๔) จักสักการะ เคารพ นับถือ บูชาท่านผู้ใหญ่ทั้งหลาย และให้ความสำคัญแก่ถ้อยคำของ
ท่านเหล่านั้น ว่าเป็นถ้อยคำที่ตนพึงเชื่อฟังและปฏิบัติตาม
- ๕) จักไม่ข่มขืน บังคับปกครองสตรีทั้งหลาย
- ๖) จักยังคงสักการะ เคารพ นับถือ บูชาต่อปูชนียสถานทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอก
และไม่ยกเลิกพิธีกรรมอันชอบธรรม ซึ่งเคยให้ เคยทำแก่ปูชนียสถานเหล่านั้น
- ๗) จักถวายการอารักขา คุ้มครอง ป้องกันโดยธรรมแก่นักบวชทั้งหลาย เป็นอย่างดี ด้วยหวังว่า
ท่านเหล่านั้นที่ยังไม่มาสู่บ้านเมืองก็ขอให้มา และที่มาแล้วก็ขอให้อยู่เป็นสุข

๒. ภิกขุอปริหานิยธรรม

ภิกขุอปริหานิยธรรม พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในภิกขุสูตรและมหาปริณิพพานสูตรแก่ภิกษุ
ทั้งหลาย ณ ภูเขาคิชฌกูฏ ใกล้พระนครราชคฤห์ ณ ที่นั้นพระพุทธเจ้าทรงตรัสเรียกภิกษุทั้งหลาย
ให้มาประชุมเพื่อแสดงอปริหานิยธรรม ซึ่งมี ๖ หมวด มีรายละเอียดที่กล่าวถึงแยกเป็นหมวด ได้ดังนี้

หมวดที่ ๑ มี ๗ ข้อ พระพุทธเจ้าตรัสในภิกขุสูตรว่า ภิกษุพึงหวังได้ว่าจะเจริญโดยฝ่าย
เดียว หากความเสื่อมมิได้ ในพระสูตรกล่าวไว้ว่า

^{๕๙} ๐.ส.ต.ต.ก. ๓๗/๑๙/๓๖-๓๗.

ดูกรภิกษุทั้งหลาย เราจักแสดงอปริหานิยธรรม ๗ ประการแก่เธอทั้งหลาย เธอทั้งหลายจงตั้งใจฟัง จงใส่ใจไว้ให้ดีเราจักกล่าว ภิกษุเหล่านั้นทูลรับพระผู้มี พระภาคแล้ว พระผู้มีพระภาคได้ตรัสว่า ดูกรภิกษุทั้งหลาย ก่อปริหานิยธรรม ๗ ประการเป็นไฉน ภิกษุทั้งหลายหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ เพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอนไม่พึงหวัง ความเสื่อมเลย เพียงนั้น ภิกษุทั้งหลายเมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิก ประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิก จักพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์พึงทำ เพียงใด พึงหวัง ความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลยเพียงนั้น ภิกษุทั้งหลายจักไม่บัญญัติสิ่ง ที่ยังไม่ได้บัญญัติ จักไม่เพิกถอนสิ่งที่บัญญัติแล้ว จักประพฤตินั่นในสิกขาบทตามที่ บัญญัติไว้แล้ว เพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอนไม่พึงหวังความเสื่อมเลยเพียงนั้น ภิกษุ ทั้งหลายยังสักการะ เคารพนับถือ บูชา ท่านผู้เป็นเถระ เป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็น สังฆปริณายก และจักสำคัญถ้อยคำแห่งท่านเหล่านั้นว่า เป็นถ้อยคำอันตน พึงเชื่อฟังเพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ภิกษุทั้งหลายไม่ตกอยู่ในอำนาจตณหาที่เกิดขึ้นแล้ว อันเป็นเหตุให้เกิดในภพต่อไป เพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ภิกษุทั้งหลาย จักพอใจอยู่ในเสนาสนะป่าเพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอนไม่พึงหวังความเสื่อม เลย เพียงนั้น ภิกษุทั้งหลายจักเข้าไปตั้งความระลึกถึงเฉพาะตนได้ว่า ไฉนหนอเพื่อน พรหมจรรย์ผู้มีศีลเป็นที่รัก ที่ยังไม่มา ของจะมา และที่มาแล้วพึงอยู่เป็นสุข เพียงใด พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย เพียงนั้น ดูกรภิกษุทั้งหลาย อปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้ จักตั้งอยู่ในภิกษุทั้งหลาย และภิกษุทั้งหลายจักปรากฏ ในอปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้เพียงใด ภิกษุทั้งหลายพึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลยเพียงนั้น ฯ^{๖๐}

ภิกษุอปริหานิยธรรมที่ยกมาอ้างข้างต้น สรุปได้ว่า ภิกษุอปริหานิยธรรม คือ ธรรมที่ภิกษุ ทั้งหลายควรยึดมั่น ซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะอย่างเดียว ไม่มีผลไปในทางที่เสื่อม สำหรับภิกษุทั้งหลาย มี ๗ ประการได้แก่

- ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ
- ๒) เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมและ จักพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์พึงทำ
- ๓) จักไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้ามิได้ทรงบัญญัติไว้ จักไม่เพิกถอนสิ่งที่บัญญัติแล้ว จักประพฤติ มั่นในสิกขาบทตามที่บัญญัติไว้แล้ว

^{๖๐} อัง.สตุตตก. ๓๗/๒๑/๕๒-๕๓.

๔) สักการะ เคารพ นบถือ บูชา ภิกษุผู้เป็นเถระ เป็นรัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่า เป็นถ้อยคำที่ควรเชื่อฟัง

๕) ไม่ตกอยู่ในอำนาจตัณหาที่เกิดขึ้น อันเป็นเหตุให้เกิดในภพต่อไป

๖) จักพอใจอยู่ในเสนาสนะป่า

๗) จักเข้าไปตั้งความระลึกอยู่เสมอว่า เพื่อนพรหมจรรย์ผู้มีศีลตั้งงามที่ยังไม่เคยมาขอให้มา และที่มาแล้วพึงอยู่เป็นสุข

สรุปได้ว่า อปริหานิยธรรม เป็นหลักปฏิบัติที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว แบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ราชอปริหานิยธรรมหรือวัชชอปริหานิยธรรม เป็นธรรมสำหรับหมู่ชน หรือผู้บริหารบ้านเมืองมี ๗ ประการ และภิกขุอปริหานิยธรรม เป็นธรรมสำหรับภิกษุทั้งหลาย มี ๖ หมวด หมวดละ ๗ ประการ และภิกขุอปริหานิยธรรม เป็นธรรมที่ป้องกันความเสื่อมจากกุศลธรรมของภิกษุทั้งหลาย

๒.๓.๓ ความสำคัญของอปริหานิยธรรม

หลักคำสอนในพระพุทธศาสนามีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต ทั้งตนเองและสังคมโดยรวม หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสามารถประยุกต์ใช้กับศาสตร์แขนงต่าง ๆ ได้มากมาย หลักอปริหานิยธรรมเป็นอีกหลักธรรมหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะสามารถป้องกันการเสื่อมของครอบครัว ชุมชน องค์การอื่นทางสังคม รวมถึงประเทศชาติ ในการอยู่ร่วมกันในสังคม อย่างสงบสุข โดยเฉพาะผู้นำผู้บริหารบ้านเมือง หัวหน้าองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องนำหลักอปริหานิยธรรมมาบูรณาการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ดังนี้

๑. อปริหานิยธรรมสำหรับนักปกครอง

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งชุมชน นับตั้งแต่ครั้งพระพุทธกาล จนถึงปัจจุบัน ฉะนั้นแล้วพระพุทธศาสนา จึงมีหลักธรรมสำหรับนักปกครองไว้มาก พระพุทธองค์มิได้เจาะจงลงไปว่าระบอบการปกครองใดดีหรือไม่ดี แต่พระองค์ทรงเน้นที่ตัวบุคคล หากผู้ปกครองหรือนักปกครองมีคุณธรรม ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้ปกครองย่อมมีความสุขได้

๑.๑ นักปกครองในทัศนะพระพุทธศาสนา ในพระไตรปิฎกมีศัพท์ที่มีความหมายถึง ผู้มีอำนาจหรือนักปกครอง ดังนี้

๑) จักวัตติ หรือ จักรพรรดิ หมายถึง นักปกครองที่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ ใช้ธรรมเป็นหลักในการปกครอง เป็นผู้เคารพธรรม ปฏิบัติธรรม ซึ่งจัดได้ว่าเป็นนักปกครอง ในอุดมคติของมวลมนุษย

๒) มหาชนสมมติ หมายถึงผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่พร้อมใจกันคัดเลือกขึ้นมาและมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่คณะ

๓) กษัตริย์ หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของเขต ผู้เป็นเจ้าของแผ่นดินหรือนา เป็นผู้ดูแลจัดสรร ที่นาหรือดินแดนให้แก่ประชาชน

๔) ราชา หมายถึง ผู้ที่ประชาชนมีความยินดี พอใจ สุขใจโดยธรรม^{๖๑}

ที่กล่าวทั้งหมดนี้เป็นความหมายที่ใช้เรียกกันตามหน้าที่หรือคุณลักษณะของนักปกครอง ในครั้งพุทธกาล นักปกครองเป็นผู้ที่มีความสำคัญมาก สามารถนำพาประชาชนและรัฐเจริญรุ่งเรือง หรือล่มสลายได้ เรียกได้ว่าเป็นผู้ชี้ขาดในการคงอยู่แห่งรัฐ ประชาชนมีชีวิตที่ดีมีความสุขหรือตรงกันข้ามนั้นขึ้นอยู่กับนักปกครองทั้งสิ้น ในราโฆวาทชาดกได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนักปกครอง ดังนี้

ในเมื่อโคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป ถ้าโคหัวหน้าฝูงว่ายคด โคทั้งหมดก็ว่ายคดไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เหมือนกัน ผู้ใดได้รับการสมมติแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ถ้าผู้นั้นประพฤติไม่เป็นธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ประพฤติไม่เป็นธรรมโดยแท้ ถ้าพระราชาผู้เป็นใหญ่ไม่ตั้งมั่นอยู่ในธรรม รัฐก็ย่อมอยู่ไม่เป็นสุขทั่วกัน เมื่อโคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป ถ้าโคหัวหน้าฝูงว่ายตรง เมื่อมีผู้นำฝูงว่ายตรงอย่างนี้ โคทั้งหมดก็ย่อมว่ายตรงไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เช่นเดียวกัน ถ้าผู้ใดได้รับการสมมติแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ย่อมประพฤติธรรมไปตามโดยแท้ ถ้าพระราชาผู้เป็นใหญ่ตั้งมั่นอยู่ในธรรม รัฐก็ย่อมอยู่เป็นสุขทั่วกัน^{๖๒}

ลักษณะเช่นนี้เรียกได้ว่าเป็นนักปกครองชั้นดีหรือ “ภูมิบดี” หมายความว่า เป็นเจ้าแห่งแผ่นดินที่ยิ่งใหญ่ เป็นผู้รู้สแห่งผลไม้อย่างแท้จริง นักปกครองเช่นนี้ย่อมทำให้รัฐอยู่รอดและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นสุข ในอปิชาดกได้กล่าวถึงคุณธรรมของผู้เป็นนักปกครองอย่างชัดเจน ดังพอที่จะสรุปใจความได้ดังนี้

อันคนพาลถึงจะมีกำลังปกครองหมู่คณะไม่ดีแลคนพาลผู้สำคัญตนว่าเป็นบัณฑิตปกครองหมู่คณะตกอยู่ใต้อำนาจจิตของตนแล้ว พึงนอนตายเหมือนลิงจำฝูงนอนตายอยู่ฉะนั้น อันคนพาลถึงจะมีกำลังปกครองหมู่คณะไม่ดีเลยเพราะไม่เป็นประโยชน์แก่ญาติทั้งหลาย เหมือนนกกระทาดตัวผู้ไม่เป็นประโยชน์แก่นกผู้ปกครองหมู่คณะทั้งหลายฉะนั้น ส่วนนักปราชญ์มีกำลังปกครองหมู่คณะดีมาก เพราะว่าเป็นประโยชน์แก่ญาติทั้งหลาย เหมือนท้าววาสวะผู้เป็นประโยชน์แก่เหล่าเทวดาชั้นดาวดึงส์ทั้งหลายฉะนั้น ผู้ใดพิจารณาเห็นศีล ปัญญา สุตะในตน ผู้นั้นย่อมประพฤติประโยชน์ได้ ทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งตนและผู้อื่น เพราะฉะนั้นนักปราชญ์พึงพิจารณาตน ดูศีล ปัญญา และสุตะ ฉะนั้นพึงเป็นผู้บริหารหมู่คณะเถิด หรือจะอยู่ผู้เดียวพึงเว้นรอบ^{๖๓}

ข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงถึงคุณสมบัติของผู้เป็นนักปกครอง คนพาลถึงจะมีกำลังมากในการปกครองแต่ไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ แต่ผู้ที่มีศีล ปัญญา และสุตะผู้นั้นย่อมสามารถทำประโยชน์ให้แก่ตนและผู้อื่นได้ ฉะนั้นแล้วบุคคลที่มีศีล ปัญญา และสุตะเท่านั้นที่เหมาะสมจะเป็นนักปกครอง บริหารและนำพาหมู่คณะได้

^{๖๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ภาวะผู้นำ, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : สุภาพใจ, ๒๕๔๖), หน้า ๙๐.

^{๖๒} พุ.ชา. ๕๘/๖๓๔/๔๔๖.

^{๖๓} พุ.ชา. ๕๙/๑๐๓๔-๑๐๒๘/๒๐๘.

๑.๒ การปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรม

พระพุทธศาสนายังสอนผู้ที่จะเป็นนักปกครอง ต้องมีหลักการปฏิบัติสำหรับการปกครอง ได้แก่ รู้จักการสงเคราะห์ประชาชนภายในชาติ (ราชสังคหะ ๔) รู้จักการให้แก่สาธารณะชนทั้งหลาย ซึ่งเป็นคุณธรรมของพระเจ้าจักรพรรดิ (จักรวรรดิวัตร ๑๒) ที่จะต้องปฏิบัติให้สม่ำเสมอ อันเป็นหลักการปฏิบัติตนของผู้ปกครอง ผู้บริหารชั้นดี นอกจากนี้ผู้ปกครองชั้นดีจะต้องปฏิบัติตามหลักที่ทรงใช้คำว่า “อปริหานิยธรรม” คือ ธรรมที่จะนำไปสู่ความเจริญอย่างเดียว จะไม่ประสบความเสื่อมเลวทราบเท่าที่ยังมีการปฏิบัติตามธรรมเหล่านี้อยู่ นั่นคือ ต้องมีความตั้งใจอย่างมั่นคงว่า

๑) เราจักหมั่นประชุมกันอยู่เสมอ

๒) เมื่อคราวประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันประชุมเมื่อเลิกประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันเลิก และจักพร้อมเพรียงกันทำกิจที่ควรทำเพื่อชาติบ้านเมือง

๓) จักไม่บัญญัติสิ่งที่ยังมิได้ปฏิบัติ จักไม่ยกเลิกสิ่งที่ตั้งงามที่ท่านบัญญัติไว้แล้ว จักดำรงมั่นคงอยู่ในสิ่งตั้งงามตามที่ท่านแต่โบราณได้บัญญัติไว้

๔) จักสักการะ เคารพ นับถือ บูชา ต่อท่านผู้ใหญ่ทั้งหลายและให้ความสำคัญแก่ถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งที่ตนจะต้องปฏิบัติตาม

๕) จักไม่ปกครอง ข่มขืน บังคับ สตรีทั้งหลาย

๖) จักสักการะ เคารพนับถือ บูชาต่อปุชนียสถานทั้งหลายทั้งภายในเมืองและนอกเมือง ไม่ยกเลิกพิธีกรรมอันชอบธรรมซึ่งเคยให้เคยทำแก่ปุชนียสถานเหล่านั้น

๗) จักให้การอารักขา ค้ำครอง ป้องกันโดยธรรมแก่นักบวชทั้งหลายเป็นอย่างดี ด้วยการตั้งความหวังว่าท่านเหล่านั้นที่ยังไม่มาสู่บ้านเมืองก็ขอให้มา ที่มาแล้วก็ขอให้อยู่เป็นสุข^{๖๔}

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะของนักปกครองในทางพระพุทธศาสนานั้น จะต้องเป็นผู้มีธรรม มีคุณสมบัติในทางธรรม มีหลักการที่จะต้องปฏิบัติที่เป็นธรรม ได้แก่ การรู้จักการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนในชาติ การรู้จักการให้แก่สาธารณะชน และยังมีหลักการปฏิบัติของผู้ปกครองเพื่อป้องกันความเสื่อมในหมู่ชนคือ หลักอปริหานิยธรรม ซึ่งผู้ปกครองทุกระดับจะต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันความเสื่อมขององค์กรหรือหน่วยงาน

๒. อปริหานิยธรรมสำหรับพระภิกษุสงฆ์

อปริหานิยธรรมสำหรับพระภิกษุในพระพุทธศาสนา เกิดจากที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงหลักอปริหานิยธรรมแก่เจ้าลิจฉวีทั้งหลาย หลังจากที่เจ้าลิจฉวีกลับไป ก็ทรงแสดงแก่พระภิกษุสงฆ์ที่มาประชุมฟังธรรมเพื่อป้องกันความเสื่อมในหมู่สงฆ์ เป็นไปในทางเจริญฝ่ายเดียว ซึ่งในพระไตรปิฎกเรียกว่า ภิกขุอปริหานิยธรรม หมายถึง อปริหานิยธรรมสำหรับพระภิกษุสงฆ์ รวมถึงพุทธบริษัททั้งหลายซึ่งมีอยู่ ๖ หมวดด้วยกัน ดังมีรายละเอียดของหลักธรรมดังนี้

^{๖๔} พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ), ธรรมาธิปไตย, อ่างแล้ว, หน้า ๑๔-๑๕.

ภิกขุอธิกขณวินัยธรรม มี ๖ หมวดพระพุทธเจ้ารับสั่งให้พระอานนท์เรียกประชุมพระภิกษุที่พักอยู่ในกรุงราชคฤห์ให้มาประชุมแล้ว ตรัสตามลำดับ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๒.๑ อภิธานวินัยธรรมสำหรับบริหารคณะสงฆ์

หมวดที่ ๑ มี ๗ ข้อ พระพุทธเจ้าตรัสว่า ภิกษุพึงหวังได้ว่าจะเจริญโดยถ่ายเดียว หากความเสื่อมมิได้ ถ้าปฏิบัติดังต่อไปนี้

- ๑) หมั่นประชุมกันเสมอ ๆ
- ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจของสงฆ์
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้ามิได้ทรงบัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่ทรงบัญญัติไว้แล้วถือปฏิบัติ ตามสิกขาบทที่ทรงบัญญัติไว้แล้ว

๔) สักการะ เคารพ นับถือ บูชา ภิกษุผู้เป็นเถระ รัตตัญญู บวชมานาน เป็นสังฆบิดร เป็นสังฆปริณายก และถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง

๕) ไม่ตกอยู่ในอำนาจของตัณหา

๖) ยินดีในเสนาสนะป่า

๗) ตั้งสติไว้ในใจว่า เพื่อนพรหมจรรย์มีศีลงามซึ่งยังไม่มาขอให้มา ที่มาแล้วขอให้อยู่ ผาสุก

อธิกขณวินัยธรรมในหมวดนี้ เพื่อการปกครองหรือบริหารคณะสงฆ์ให้ความเจริญของพระพุทธศาสนาและหมู่สงฆ์เอง

๒.๒ อภิธานวินัยธรรมสำหรับพระภิกษุแต่ละรูป

หมวดที่ ๒ มี ๗ ข้อ สรุปได้ดังนี้

- ๑) ไม่มัวหมกมุ่น ยินดี ขวนขวายอยู่แต่กับงาน (จนลืมสมณธรรม)
- ๒) ไม่มัวหมกมุ่น ยินดี ขวนขวายอยู่แต่กับการพูดคุย
- ๓) ไม่มัวเพลิดเพลิน ยินดี ขวนขวายอยู่แต่เรื่องการนอนหลับ
- ๔) ไม่มัวหมกมุ่น ยินดี ขวนขวายอยู่แต่กับเรื่องความคลุกคลีด้วยหมู่คณะ
- ๕) ไม่เป็นผู้ปรารถนาเลวทราม ไม่ตกอยู่ในอำนาจความใฝ่ต่ำ
- ๖) ไม่คบหามิตรชั่ว สหายชั่ว เพื่อนชั่ว
- ๗) ไม่หยุตปากเพียรเสีย เพียงเพราะบรรลुकุณพิเศษเบื้องต้น

หมวดที่ ๓ มี ๗ ข้อ สรุปได้ดังต่อไปนี้

- ๑) มีศรัทธา
- ๒) มีhiri
- ๓) มีโอตตัมปะ
- ๔) เป็นพหูสูต

๕) ประการความเพียร

๖) มีสติตั้งมั่น

๗) มีปัญญา

หมวดที่ ๔ มี ๗ ข้อ ได้แก่ โพชฌงค์ ๗ ประการ คือ

๑) สติสัมโพชฌงค์

๒) ธัมมวิจยสัมโพชฌงค์

๓) วิริยสัมโพชฌงค์

๔) ปิติสัมโพชฌงค์

๕) ปัสสัทธิสัมโพชฌงค์

๖) สมาธิสัมโพชฌงค์

๗) อุเบกขาสัมโพชฌงค์

หมวดที่ ๕ มี ๗ ข้อ ได้แก่ สัญญา ๗ ประการ คือ

๑) อนิจจสัญญา กำหนดหมายความไม่เที่ยงแห่งสังขาร

๒) อนัตตสัญญา กำหนดหมายความเป็นอนัตตาแห่งธรรมทั้งปวง

๓) อสุกสัญญา กำหนดหมายความไม่งามแห่งกาย

๔) อาทีนวสัญญา หมายทุกข์โทษของร่างกายที่ต้องเจ็บไข้ได้ป่วย

๕) ปหานสัญญา กำหนดหมายเพื่อละอกุศลวิตกและปาปธรรมทั้งหลาย

๖) วิราคสัญญา กำหนดหมายวิราคะว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต

๗) นิโรธสัญญา กำหนดหมายนิโรธว่าเป็นธรรมละเอียดประณีต^{๖๕}

หมวดที่ ๖ คือ อปริหานิยธรรม ๖ ได้แก่

๑) ตั้งเมตตากายกรรม ในเพื่อนพรหมจารีทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๒) ตั้งเมตตาวจีกรรมในเพื่อนพรหมจารีทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๓) ตั้งเมตตามโนกรรมในเพื่อนพรหมจารีทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๔) แบ่งปันลาภที่ได้มาโดยถูกต้อง โดยที่สุตแม่อาหารบิณฑบาตแก่เพื่อนพรหมจารี ผู้มี

ศีลทั้งหลาย

๕) มีศีลสมบุรณ์ ไม่ถูกค้นหาและทักท้วงครอบงำ เป็นไปเพื่อสมาธิเสมอกันกับเพื่อนพรหมจารี ทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๖) มีอริยทักท้วงเสมอกันกับเพื่อนพรหมจารี ทั้งต่อหน้าและลับหลัง^{๖๖}

^{๖๕} อย.สตตก. ๓๗/๒๑/๕๒-๕๓.

^{๖๖} ที.ม. ๑๓/๗๕/๒๓๗-๒๓๘.

หลักอภินิหารธรรมสำหรับพระภิกษุสงฆ์ในพระพุทธศาสนา ที่อ้างไว้ข้างต้นเป็นหลักธรรมสำหรับการบริหารปกครองคณะสงฆ์ รวมถึงการถือเพศบรรพชิตของพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย เพื่อให้พระภิกษุสงฆ์สามารถอยู่รวมกันได้และเพื่อให้สามารถปฏิบัติธรรมเจริญกรรมฐานเข้าสู่ธรรมขั้นสูงได้ ถ้าหากพระภิกษุสงฆ์ถือปฏิบัติตามหลักอภินิหารธรรมได้แล้วย่อมไม่เสื่อมจากธรรมขั้นสูง สามารถปฏิบัติเข้าสภาวะนิพพานได้ในที่สุด พร้อมกันนี้ย่อมยังความเลื่อมใสแก่ผู้ที่ได้พบเห็นย่อมรับนับถือในพระพุทธศาสนาในที่สุดด้วย

๓. อภินิหารธรรมกับการปกครองในแคว้นวัชชี

การปกครองในแคว้นวัชชี เป็นการปกครองแบบสามัคคีธรรม พระพุทธเจ้าเสด็จมายังแคว้นวัชชีนี้เป็นครั้งแรก โดยการที่สภาแห่งรัฐวัชชีได้มีมติให้กษัตริย์อาวุโสของวัชชีชื่อ “มหาลิ” เป็นผู้อาราธนานิมนต์ ในขณะที่พระพุทธเจ้าประทับอยู่ที่แคว้นมคธ เมื่อพระองค์เสด็จมาแล้วก็ได้ทรงแสดงธรรมชื่อ รัตนสูตร อันเป็นธรรมพื้นฐานของชาวพุทธ และแสดงหลักรัฐศาสตร์ในการปกครองตามแนวพุทธสำหรับการปกครองแบบสามัคคีธรรม ซึ่งเรียกว่า “อภินิหารธรรม ๗ ประการ” ทุกครั้งที่พระพุทธเจ้าได้เสด็จมายังแคว้นนี้ กษัตริย์ลิจฉวีจะนิมนต์ให้เสด็จมาแสดงธรรมในรัฐสภาวัชชี เมื่อกษัตริย์อาวุโสสิ้นสุดการฟังธรรมแล้ว ยุวกษัตริย์ที่อยู่ในวัยศึกษาศิลปวิทยา ก็จะมาเฝ้าเพื่อฟังธรรมต่อไป ด้วยการอบรมอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านรัฐกิจและด้านคุณธรรมมาตั้งแต่เยาว์วัย กษัตริย์ของลิจฉวีจึงเฝ้ายาวพร้อมกับคุณภาพและคุณธรรม บริหารรัฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในตอนหลังถูกพระเจ้าอชาตศัตรูแห่งแคว้นมคธ ส่งวัสสการพราหมณ์เข้ามายุแหย่จนเกิดแตกความสามัคคีกัน ทำให้แคว้นวัชชีถึงกับล่มสลายไปในที่สุด^{๖๗}

อภินิหารธรรมนี้ พระพุทธเจ้าตรัสแก่เจ้าลิจฉวีจำนวนมาก ที่เข้าเฝ้าพระองค์เมื่อประทับที่สารณเจตีย์เมืองเวสาลี เจ้าลิจฉวีจัดการปกครองโดยสามัคคีธรรม มีสภาเป็นที่ประชุมเมืองเวสาลีเจริญรุ่งเรืองยืนนาน ประชากรเพิ่มพูนขึ้น ต้องขยายกำแพงเมืองหลายวาระ เมื่อเจ้าลิจฉวีเข้าเฝ้าถึงที่ประทับพระพุทธเจ้าทรงแสดงหลักความมั่นคงฝ่ายบริหารแผ่นดิน ๗ ประการ^{๖๘} ดังเมื่อครั้งที่วัสสการ พราหมณ์ไปเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้า และพระพุทธเจ้าทรงตรัสถามพระอานนทว่า “ชาววัชชียังคงปฏิบัติตามอภินิหารธรรมอยู่หรือไม่” ซึ่งกล่าวถึงในมหาปรินิพพานสูตร^{๖๙} ตามที่อ้างไว้ในหัวข้อหลักคำสอนข้างต้นแล้ว

^{๖๗} พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ (แก้วพวง), “การปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเถรวาทกับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต : การศึกษาเปรียบเทียบ”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหา มกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๖.

^{๖๘} สุวรรณ เพรณิล รศ., พุทธปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๒๐๑.

^{๖๙} ที.ม. ๑๓/๖๘/๒๒๘-๒๒๙.

จากที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แคว้นวัชชีปกครองแคว้นด้วยหลักอภิธานิธรรม ทำให้มีความมั่นคง เจริญรุ่งเรือง มีประชากรเพิ่มมากขึ้นต้องขยายอาณาเขตอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งไม่มีแคว้นใดสามารถทำลายความสามัคคี ทำลายแคว้นวัชชีให้พินาศลงได้ นอกจากใช้วิธีการทำให้เกิดการแตกแยก ยั่วยุให้แตกความสามัคคีกันอย่างเดียวเท่านั้น จึงจะสามารถทำให้แคว้นวัชชีล่มสลายลงได้ ดังที่วัสสการพราหมณ์ ที่มาเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าได้กราบทูลต่อพระพักตร์ของพระพุทธเจ้าไว้ ตอนหนึ่งว่า

วัสสการพราหมณ์กราบทูลว่า ข้าแต่พระโคตมผู้เจริญ ชาววัชชีประกอบด้วยอภิธานิธรรม แม้แต่ละอย่าง ก็พึงหวังความเจริญได้แน่นอน ไม่พึงหวังความเสื่อมเลย จะกล่าวไปถึงชาววัชชีผู้ประกอบด้วยอภิธานิธรรม ๗ ประการเล่า ข้าแต่พระโคตมผู้เจริญ อนึ่ง ชาววัชชีอันพระเจ้าแผ่นดินมคธพระนามว่าอาตสัทรูเวหิบุตรไม่พึงทำการต่อยุทธ์ด้วยได้ เว้นเสียจากการเกลี้ยกล่อม เว้นเสียจากการยุยงให้แตกกัน^{๗๐}

ในคำกราบทูลของวัสสการพราหมณ์ที่ยกมากล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่จะทำลายรูปแบบการปกครองแบบสามัคคีธรรมโดยยึดหลักอภิธานิธรรมในการปกครองลงได้นั้น มีเพียงการเกลี้ยกล่อมให้เข้าพวก หรือปรองดองกัน หรือยุยงให้แตกความสามัคคีกันในหมู่คณะเท่านั้นแต่ถ้าหากยังคงยึดมั่นในหลักอภิธานิธรรมอยู่ ความเสื่อมถอยของความสามัคคีในรัฐก็คงไม่มีแม้แต่ความเจริญฝ่ายเดียว ซึ่งวิธีการนี้เองที่วัสสการพราหมณ์ได้ใช้เป็นกลยุทธ์เพื่อทำลายแคว้นวัชชีให้ล่มสลายในที่สุด

แต่ในภายหลังปรากฏว่ามีผู้ยุยงให้เกิดความแตกแยกภายใน และพ่ายแพ้ต่อศัตรูในที่สุด นี่คือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตเมื่อ ๒,๕๐๐ กว่าปีล่วงมาแล้วแต่หลักธรรมคำสอนที่ว่านี้ ก็ยังปรากฏและคงความเป็นสัจธรรมมาจนถึงทุกวันนี้ และเชื่อได้ว่าถ้ามีการศึกษาทำความเข้าใจถ่องแท้ และปฏิบัติตามก็จะยังคงให้ผลไม่แตกต่างไปจากเดิม

ในอดีตสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี คนที่ ๒๗ ของประเทศไทย ได้ประกาศ จะใช้กฎ ๙ ข้อ เป็นแนวทางในการทำงานร่วมกับ ครม. กฎ ๙ ข้อมีอยู่หลายข้อที่เนื้อหาคล้ายคลึงกับหลักอภิธานิธรรม ๗ ประการที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงแก่กษัตริย์แห่งวัชชีจะแตกต่างก็เพียงข้อความที่ปรับเปลี่ยนไปตามภาวะแวดล้อมทางสังคมเท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากการเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

กฎ ๙ ข้อ คือ

๑. ให้ ครม. น้อมนำพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานแก่ครม. ในการถวายสัตย์ปฏิญาณ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานให้เกิดความเรียบร้อย และความสงบสุข ข้อนี้สอดคล้องกับข้อ ๔ แห่งอภิธานิธรรม

๒. ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ที่สำคัญคือจะต้องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา และบุคลากร ที่มาช่วยงานรัฐมนตรีด้วย

^{๗๐} วจ. สดตตก. ๓๗/๒๐/๔๘.

๓. ต้องถือว่านโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อรัฐสภาเป็นเป้าหมายร่วมของรัฐบาล หากรัฐมนตรีจะไปกำหนดนโยบายเพิ่มเติมในระดับกระทรวง หรือการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่อไป ก็ขอให้อ้างอิงนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดเอกภาพและความชัดเจนในทิศทาง ข้อนี้สอดคล้องกับข้อ ๓ แห่งอภิธานิธรรม

๔. การทำงานของรัฐบาล จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เอกภาพ แม้จะเป็นรัฐบาลผสมเราต้องไม่เป็นรัฐบาลที่แบ่งพรรค และเป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นการประสานระหว่างกระทรวงจะเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการ รวมถึงบทบาทของตน และรองนายกรัฐมนตรีที่จะต้องเข้าไปกำกับดูแล และประสานงานเพื่อให้เป็นธรรมมากที่สุด จึงขอให้ทุกคนให้ความร่วมมือทำงานในระบบกรรมการ

๕. รัฐมนตรีทุกคนต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ ต้องไปรับฟังความคิดเห็น ทั้งการอภิปราย และรับฟัง ส.ส.ในพื้นที่ต่าง ๆ ที่สำคัญคือ กระทั่งถามสดทุกวันพุธ เวลา ๑๓.๐๐ น. จึงขอให้รัฐมนตรีมีนัดหมายใดๆ ยกเว้นหลักเลี้ยงไม่ได้จริงๆ เพราะเป็นหน้าที่ในการแสดงความรับผิดชอบต่อสภา ข้อนี้สอดคล้องกับข้อ ๒ แห่งอภิธานิธรรม

๖. รัฐมนตรีทุกคนเป็นบุคคลสาธารณะ ขอให้ทุกคนปฏิบัติตนโดยคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชน ไม่อยากให้มีเงื่อนไขที่นำไปสู่ความไม่เชื่อมั่น และไม่ศรัทธา

๗. จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะโครงการหรือนโยบายที่ยังไม่เป็นที่รับรู้ของประชาชน อย่าตั้งแง่กับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๘. รัฐบาลต้องพร้อมที่จะรับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย และด้านอื่นๆ นอกจากจะขอให้รัฐมนตรีต้องไม่สร้างอุปสรรคขัดขวางการตรวจสอบแล้ว แต่เมื่อใดที่มีการตรวจสอบในลักษณะการวิพากษ์วิจารณ์ ก็ขอให้ชี้แจงโดยใช้เหตุผล ข้อเท็จจริง และข้อมูลที่รัฐมนตรีใช้ประกอบการตัดสินใจ หรือการนำรัฐบาลหรือตนเองเข้าไปตอบโต้หรือทะเลาะนั้น ไม่สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลต้องการสร้างความสามัคคี

๙. รัฐมนตรีทุกคนไม่มีสิทธิเหนือประชาชนในแง่ของการปฏิบัติงานตามกฎหมาย แต่ความรับผิดชอบทางการเมืองมีมาตรฐานสูงกว่าความรับผิดชอบทางกฎหมาย ดังนั้น หากการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง แม้จะไม่ผิดกฎหมายหรือจะไม่ได้กระทำผิด ก็ขอให้รัฐมนตรีทุกคนรวมทั้งตนด้วย ต้องถือว่าประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ของรัฐบาล

จากการนำเอากฎ ๙ ข้อของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เปรียบเทียบกับหลักอภิธานิธรรม ๗ ประการที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงแก่กษัตริย์แห่งแคว้นวัชชีแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎ ๙ ข้อ นอกจากจะมีเนื้อหาสาระในส่วนที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว ยังมีเนื้อหาสาระที่อธิบาย

ขยายความถึงวิธีการทำงาน ที่ผู้บริหารบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องถือปฏิบัติไว้ค่อนข้างรอบคอบ และครอบคลุมในทุก ๆ ประเด็นที่นักการเมืองจะพึงปฏิบัติได้ด้วย^{๗๑}

๔. สรุปหลักอภินิหารธรรมในพระพุทธศาสนา

กล่าวได้ว่า “อภินิหารธรรม เป็นแนวทางการหลักปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ความไม่เสื่อม หรือ ความเจริญก้าวหน้านั่นเองที่เป็นลักษณะของอภินิหารธรรมความเจริญก้าวหน้าหรือความไม่เสื่อมถอย” ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนี้ สามารถอธิบายได้ตามแนวทางของพระพุทธศาสนาว่าการดำเนินงานที่จะมีความเจริญและก้าวหน้าไม่เสื่อมถอยนั้น จะต้องประกอบไปด้วยคุณลักษณะของผู้ปกครองที่ดี เพราะผู้ปกครองนั้นไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม หากผู้ปกครองไม่มีธรรมในการปกครอง การปกครองนั้นก็เป็นการปกครองที่ไม่ดี เป็นการปกครองที่นำประเทศชาติหรือองค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเสื่อมถอยได้ในที่สุด ฉะนั้น สารสำคัญของความเจริญความไม่เสื่อมถอยในสังคม ประกอบด้วยหลักสำคัญ ๒ อย่าง คือ

- ๑) ผู้นำเป็นผู้มีธรรมในการดำเนินงานจะต้องมีหลักธรรม หรือข้อปฏิบัติในการเป็นผู้นำ
- ๒) ผู้ตามหรือประชาชนเป็นผู้มีธรรมในการอยู่ร่วมกัน ในการประพาสและปฏิบัติตน ในสังคม ชุมชน

ความสามารถในการจูงใจคนของพระพุทธเจ้า ตรงกับพระสมัญญาว่า คณาต หมายถึงคนที่พูดอย่างไรแล้วทำอย่างนั้น^{๗๒} พระพุทธเจ้าทรงมีภาวะผู้นำสูงมากเพราะทรงสอนให้รู้ (ยถาวาที) ทำให้ดู (ตถาการี) และอยู่ให้เห็น (ยถาวาที ตถาการี)

สรุปได้ว่า หลักอภินิหารธรรม ๗ เป็นหลักธรรมในพุทธศาสนา ที่มีการกล่าวถึงการเป็นไปเพื่อความเจริญ สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง เป็นพุทธวิธีการบริหาร ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีที่ควรนำมาปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้เกิดผลที่ดีแก่หน่วยงาน พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ได้อธิบายเสริมความว่า อภินิหารธรรม คือ ธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม, ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว มี ๗ อย่าง ที่ตรัสสำหรับภิกษุ (ภิกขุอภินิหารธรรม) ยกมาแสดงหมวดหนึ่ง ดังนี้^{๗๓}

- ๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์
- ๒) เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุม เมื่อเลิกประชุมก็พร้อมเพรียงกันเลิก และพร้อมเพรียงช่วยกันทำกิจที่สงฆ์จะต้องทำ
- ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่บัญญัติขึ้น ไม่ถอนสิ่งที่พระองค์บัญญัติไว้แล้ว

^{๗๑} อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, “สู่บรรทัดฐานใหม่ทางการเมือง”, ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔. [ออนไลน์]
<http://news.mthai.com/politics-news/117536.htm>

^{๗๒} ที่.ม. ๑๐/๒๑๑/๒๕๕.

^{๗๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๙๐-๒๙๑.

๔) ภิกษุเหล่าใด เป็นผู้ใหญ่เป็นประธานในสงฆ์ เคารพนับถือภิกษุเหล่านั้น เชื่อฟัง ถ้อยคำของท่าน

๕) ไม่ลู่อ่านจกความอยากที่เกิดขึ้น

๖) ยินดีในเสนาสนะป่า

๗) ตั้งใจอยู่ว่า เพื่อนภิกษุสามเณรซึ่งเป็นผู้มีศีล ซึ่งยังไม่มาสู่อาวาส ขอให้มา ที่มาแล้วขอให้อยู่เป็นสุข ซึ่ง **พระพุทธโลก (ระแบบ จิตตภาโณ)** ได้อธิบายถึงหลักภิกษุอธิปไตยธรรมไว้ว่า ข้อที่ ๑ ข้อที่ ๒ พูดถึงการประชุมของคนที่อยู่เป็นหมวดหมู่กัน จำเป็นจะต้องมีการประชุมปรึกษาในกิจการงานและกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่ การประชุมจึงต้องมีบ่อย ๆ เพื่อให้สามารถติดตามศึกษา และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที่ ในการเข้าร่วมประชุมนั้น ต้องพร้อมเพรียงกันประชุม เพราะกรรมในพระพุทธศาสนาที่ถือว่าถูกต้อง จะต้องพร้อมเพรียงกันกระทำ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำหรือว่าคนหนึ่งทำ คนหนึ่งไม่เห็นด้วย และเมื่อประชุมไปแล้วก็ต้องอยู่ในระเบียบวินัย ไม่ใช่ใครจะลุกไปกลางคันก็ลุกไป แต่จะต้องประชุมกันจนตลอดไป นอกจากเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นมาจริง ๆ จึงออกไปตามมติของสงฆ์ได้ แต่จะต้องยอมรับมติต่าง ๆ ซึ่งสงฆ์ได้ลงไปในขณะที่เราไม่อยู่ในที่ประชุม กิจการอันใดที่เป็นภาระของหมู่คณะ ไม่ว่าจะภายในบ้านหรือว่าภายในวัด หรือว่าภายในสังคมตลอดถึงประเทศชาติก็ตาม จะต้องพร้อมเพรียงกันปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และพร้อมเพรียงกันทำงานอันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหมู่ของคณะนั้น ๆ ไม่ให้มีความบกพร่อง

หลักภิกษุอธิปไตยธรรมในข้อ ๓ นี้พระพุทธองค์ทรงตรัสถึงหลักการประพฤติปฏิบัติพระพุทธศาสนาคือคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ผู้ที่นับถือพระพุทธศาสนาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำสอนของพระองค์ ดังนั้น เรื่องอะไรที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ ก็ถือประพฤติปฏิบัติไปตามนั้น ไม่มีการบัญญัติเพิ่มเติม ไม่มีการแก้ไขสิ่งที่ทรงบัญญัติไว้ ทรงบัญญัติไว้ว่าอย่างไร ก็ต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติไปอย่างนั้น ถ้าหากว่าไม่พอใจหรือไม่อาจปฏิบัติได้ ก็สึกออกไปเป็นฆราวาส ไม่ใช่จะมาแก้ไขตัดแปลงพระธรรมวินัย เพื่อให้ตนปฏิบัติได้โดยไม่ยอมรับนับถือหลักที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ สิกขาบทบางอย่างถึงแม้ว่าในยุคในสมัยนี้ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากก็ตาม แต่ก็ต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติไปตามนั้น

หลักภิกษุอธิปไตยธรรมในข้อที่ ๔ อีกว่า ในหมู่ในคณะที่อยู่ร่วมกัน มีผู้หลักผู้ใหญ่ที่ลดหลั่นกันลงมาจำเป็นจะต้องให้ความเคารพนับถือต่อท่านที่เป็นใหญ่ในที่นั้น เช่น ภายในวัดก็ให้ความเคารพนับถือต่อเจ้าอาวาสและพระเถระผู้ใหญ่ที่เหนือตนขึ้นไป ข้อความที่ท่านแนะนำสั่งสอน แม้จะมีการดุด่าตำหนิไปบ้างแต่ถือว่าเป็นคำสอนที่เกิดขึ้นโดยเจตนาดี ผู้ที่อยู่ในสำนักของท่านจะต้องเชื่อถือและปฏิบัติตาม

หลักภิกษุอธิปไตยธรรมข้อ ๕ นี้ เกี่ยวกับการควบคุมอารมณ์ คนเรานั้นเหมือนกับนกที่ตายเพราะเหยื่อ หรือปลาที่ตายเพราะเหยื่อ คนก็มีลักษณะอย่างเดียวกัน คือถ้าปล่อยให้ความอยาก

ได้อย่างนั้น อย่างนี้ อย่างโน้น ครอบงำใจแล้วโอกาสหนึ่งก็เป็นอันตราย เพราะความอยากเหล่านั้น การพยายามควบคุมจิตใจไม่ให้ทำอะไรไปตามอำนาจของความอยากทุกอย่าง จึงเป็นทางเจริญของบุคคลเหล่านั้น

หลักกิริยาปฏิบัติธรรม ข้อ ๖ เรื่องของเสนาสนะที่อยู่อาศัย ทรงสอนให้หาเสนาสนะที่เป็นปัจจัยโน้มน้อมไปเพื่อหาความสงบ โดยเน้นไปที่เสนาสนะป่า ซึ่งห่างจากเสียงรบกวน ไม่มีเสียง อึกทึกครึกโครม ซึ่งเป็นอันตรายต่อการกระทำความสงบ แต่ว่าในขั้นของการปฏิบัตินั้น เราจะอยู่ที่ไหนก็ตาม ถ้าหากว่ามีเสียงรบกวนมาก ก็อย่าไปใส่ใจ สนใจต่อเสียงรบกวนเหล่านั้นให้มากกว่า ก็จะ ทำจิตใจให้เกิดความสงบได้

หลักกิริยาปฏิบัติธรรม ข้อ ๗ สุดท้ายถือว่าเป็นหลักสำคัญของคนที่อยู่ร่วมกัน วัดหรือศาสนสถานในทางศาสนานั้นถือว่าเป็นคุณสมบัติกลางของพระศาสนา พระภิกษุสามเณรทุกรูปที่บวชมา ถูกต้องตามพระธรรมวินัย มีศีล มีความคิดเห็นตรงต่อหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา จึงมีสิทธิที่จะเข้า อยู่ในอารามนั้นในวัดนั้น ดังนั้น ใครจะอยู่ในวัดใดก็ตามก็ต้องสร้างความรู้สึกร่วมที่จะพบเห็นเพื่อนภิกษุสามเณร ที่ยังไม่ได้อยู่ในวัดของเรา ก็ขอให้มา ที่มาแล้ว ก็ขอให้อยู่เป็นสุข ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของ การสร้างความรู้สึกร่วมทั้งนั้น แม้จะไม่ลงมือประพฤติปฏิบัติ คือไม่ลงมือช่วยเหลือเกื้อกูลอะไรก็ตาม แต่เป็นการ แสดงออกถึงความไม่เห็นแก่ตัว ความไม่หวังที่อยู่ ความไม่อิฉาริษยาคนอื่น ซึ่งแต่ละอย่างนั้นไม่ใช่เป็นเรื่อง ที่ทำได้ง่ายนัก^{๗๔}

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักกิริยาปฏิบัติธรรม ๗ ว่า เป็นหลักธรรมอันนำมาซึ่ง ความสงบสุขของสังคม และเป็นหลักธรรมแห่งการอยู่ร่วมกัน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นหลักธรรมที่ เกี่ยวเนื่องกับการดำรงชีวิตและเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลรอบข้าง ด้วยหลักธรรมนี้จะสามารถนำไปสู่ วิถีทางแห่งการแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในชุมชนถ้าหากทุกคนมีส่วนร่วม ก่อนที่ปัญหาจะสะสม จนกระทั่งเป็นปัญหาระดับชาติ

สรุปได้ว่า อปริหานิยธรรม เป็นหลักปฏิบัติที่เป็นไปเพื่อความไม่เสื่อม และเกิดความ เจริญก้าวหน้า สำหรับลักษณะของอปริหานิยธรรมที่ทำให้มีความเจริญ โดยที่ไม่มีทางเสื่อมนั้น จะต้อง ประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ ผู้นำเป็นผู้มีธรรม ผู้ตามหรือประชาชนเป็นผู้มีธรรมและมี หลักวิธีการบริหารการปกครองที่ดี และการดำเนินงานตามหลักธรรมดังกล่าวนี้ เป็นหลักธรรมที่ ประชาชนหรือสมาชิกในสังคม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติและเป็น หลักธรรมที่สอนให้ดำเนินชีวิตอย่างมีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อสังคมโดยรวมทำให้สามารถ รู้วิธีการหรือหลักการที่จะดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์เพราะการเป็นบุคคลที่ดีในสังคมย่อมต้อง อาศัย ความประพฤติ ทางกาย วาจา ใจ อยู่ในความเหมาะสมมีความมุ่งหมาย มีจุดหมาย รู้จักผลประโยชน์

^{๗๔} พระเทพดิลก (ระแบบ ฐิตญาโณ), **ธรรมปริทรรศน์**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐๖-๑๐๘.

ขององค์กร ชุมชน และกลุ่มในสังคมที่ตนดูแลอยู่ ทำให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักตนเองและประเมินตนตามความเหมาะสมกับหน้าที่ เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพที่รู้จักประมาณในการบริหารต่าง ๆ ทั้งของตน ผู้ร่วมงาน และองค์กรเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักเวลาจังหวะความเหมาะสมในการดำเนินงาน ก่อให้เกิดความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักชุมชนและการจัดระบบของสังคมให้ดีขึ้นทำให้สามารถเข้าใจและรู้จักบุคคลในชุมชนของตนเอง ตลอดทั้งบุคคลทั่วไปที่ผู้นำเข้าไปเกี่ยวข้อง มาใช้ในชุมชน ทำให้เกิดคุณค่าและประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ ตลอดจนการดำรงชีวิตของตน สามารถอยู่ในครอบครัว องค์กร สังคม และประเทศชาติอย่างมีความสุขจากคุณค่า และคุณประโยชน์ของอภิธานิธรรม สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกับกรุงเทพมหานคร ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านการศึกษา ๒) ด้านปัญหาเสพติด ๓) ด้านสุขภาพและสวัสดิการชุมชน และ ๔) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพราะสามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชนในชุมชนกับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ลดภาระหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับชุมชน เช่น ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายพัฒนาชุมชน สามารถแก้ปัญหาในชุมชนได้จริง เพราะแต่ละชุมชนมีสภาพพื้นที่ วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน และมีลักษณะพิเศษที่เป็นจุดเด่นของแต่ละชุมชนแตกต่างกัน หลักอภิธานิธรรมจึงสอดคล้องกับการนำมาใช้ประยุกต์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ให้ชุมชนเกิดประโยชน์สุขและความเจริญแก่คนในสังคมได้

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำชุมชน

ผู้นำชุมชน เป็นผู้ที่เป็นตัวแทนของชุมชนที่คนในชุมชนไว้วางใจ และเลือกขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของชุมชน ในการดำเนินกิจกรรม เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน ผู้นำซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นและได้รับการยกย่องขึ้นให้เป็นหัวหน้า มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและอาจชักนำพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางดีหรือชั่วได้ ถ้านำไปในทางไม่ถูกต้อง ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมาย ดังนี้

๒.๔.๑ ความหมายของผู้นำ

เมื่อผู้นำมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในองค์กรทุกแห่งแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจความของคำว่า ผู้นำ หมายถึงบุคคลซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นและได้รับการยกย่องขึ้นให้เป็นหัวหน้า มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและอาจชักนำพาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางดีหรือชั่วได้ ถ้านำไปในทางไม่ถูกต้อง ปฏิบัติการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อระเบียบแบบแผนของสังคม ก็เรียกว่าเป็นผู้นำนินส (Negative Leader) ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้คือ

กล่าวว่า ภาวะผู้นำคือ คุณสมบัติ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคล ที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกัน และพากันไปสู่จุดหมายที่ตั้งาม^{๗๕} ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ ผู้ชักพาให้คนอื่นเคลื่อนไหวหรือกระทำการในทิศทางที่ผู้นำกำหนดเป้าหมายไว้ มีศิลปะ มีอิทธิพล ต่อกลุ่มชน เพื่อให้พวกเขามีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามต้องการ หลายคนมีบทบาทเป็นผู้นำกันอยู่แล้วเช่น เป็นผู้นำองค์กร ผู้นำสมาคม ผู้นำวัดและแม้กระทั่งหัวหน้าครอบครัวก็จัดว่าเป็นผู้นำ^{๗๖} คือ บุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและมีบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำหรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของกลุ่มให้ประสบความสำเร็จ^{๗๗} และเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องต่อการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่น ๆ ในองค์กรหรือกลุ่มที่เขาปฏิบัติงานอยู่ เป็นผู้ซึ่งใช้อิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายหรือการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย โดยได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อให้เป็นผู้นำหรือหัวหน้า^{๗๘} บุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มสามารถนำกลุ่มปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร มีความสามารถในการชักจูงบุคคลในองค์กรให้ทำงานด้วยความเต็มใจ แต่ผู้นำทุกคนไม่ได้เป็นผู้บริหารและความเป็นจริง ผู้บริหารโดยตำแหน่งอาจจะไม่ใช่ผู้นำก็ได้^{๗๙} ซึ่งนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ผู้นำคือ บุคคลที่มีความสามารถแท้จริงหรือสมาชิกในกลุ่มเชื่อว่ามีความสามารถแก้ปัญหาเป็นผู้นำกลุ่มมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม มีเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ได้มีการจัดการและพัฒนาบุคลากร ตัดสินใจอย่างเป็นระบบ พัฒนาทีมงาน มีการสื่อสารที่ดี^{๘๐} ผู้นำที่สามารถทำให้ผู้อื่นไปสู่จุดหมายปลายทางได้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด โดยใช้วิธีการจูงใจและอาศัยบุคลิกภาพของตนเองเพื่อที่จะทำงานให้สำเร็จด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ การใช้อำนาจ การกำหนดเป้าหมาย มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ผู้นำ โดยอาศัยความร่วมมือของผู้อื่น ความสัมพันธ์กับผู้อื่นและการวางตัวที่เหมาะสม^{๘๑} ผู้นำ เป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มหรือผู้ที่มีคุณลักษณะของความเป็นผู้นำ คือ มีลักษณะโดดเด่น มีวิสัยทัศน์ มีค่านิยมที่เหมาะสมและมีอิทธิพลเหนือคนอื่น ตลอดจนมีความสามารถ

^{๗๕} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), ภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บุ๊คไทม์, ๒๕๔๙), หน้า ๔.

^{๗๖} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีบริหาร, พิมพ์พิเศษ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๙, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๒๖.

^{๗๗} สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, ภาวะผู้นำ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิรัตน์ เอ็ดดเคชั่น จำกัด, ๒๕๓๗), หน้า ๓.

^{๗๘} นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, หลักการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๙๕.

^{๗๙} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, พฤติกรรมองค์กร, (กรุงเทพมหานคร : อีระฟิล์มและโซเท็กซ์, ๒๕๔๑), หน้า ๑๙๗.

^{๘๐} สมพิศ วิทยวิเชียร, เป็นหัวไม่ไขหาง, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑-๑๓.

^{๘๑} เสนาะ ดิยาวี, หลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๖-๘.

ในการตัดสินใจในสถานการณ์ที่ยุ้งยากและซับซ้อนได้อย่างเหมาะสม^{๘๒} ผู้นำ จึงเป็นบุคคลที่สามารถชักจูงให้คนอื่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตนเองและสามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้และสามารถนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้^{๘๓} ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถ ในการบังคับบัญชาผู้อื่นและประสานงานให้ผู้อื่น ช่วยทำกิจการงานต่างๆ ของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วยความเต็มใจ^{๘๔} มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและอาจชักพาผู้ใต้บังคับบัญชา หรือหมู่ชนไปในทางดีหรือชั่วได้^{๘๕} และบางท่านได้กล่าวให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำที่ดีจะต้องมีลักษณะดังนี้^{๘๖}

๑) สติปัญญา (Intelligence) จะต้องเหนือสมาชิกทั้งหมด

๒) แรงจูงใจ (Motivation) จะต้องสามารถจูงใจให้สมาชิกปฏิบัติงานได้ตามจุดประสงค์ของกลุ่ม

๓) การตัดสินใจ (Decision) จะต้องมีการตัดสินใจตามเป้าหมายประสงค์ของกลุ่มหรือในกรณีพิพาทเกิดขึ้น และจะต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือตัดสินใจชี้ขาดได้อย่างเด็ดเดี่ยวรอบคอบ

๔) มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relationship) ผู้นำจะต้องใกล้ชิดกับลูกน้องทุกๆ คนอย่างเสมอหน้า ไม่มีการแบ่งพรรคพวกควรสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับงานหากผู้นำมีความสัมพันธ์อันดีกับลูกน้อง และผลงานนั้นบรรลุเป้าหมายก็ถือว่าความสัมพันธ์นั้นมีผลต่อการบริหารงาน

๕) เกียรติยศ (Person integrity) จะต้องมีความเป็นที่ยึดถือได้ มีความซื่อตรงต่อตนเองและผู้อื่น แสดงเป็นบุคคลตัวอย่าง ปฏิบัติตนอยู่ในข้อกำหนดที่ตนตั้งไว้อย่างเคร่งครัด

๖) มีความอดทน (Stamina) ผู้นำจะต้องมีความอดทนในทุกๆ ด้าน ทุกสถานการณ์ เช่น อดทนต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ เพราะเป็นธรรมดาการบริหารงานย่อมผิดพลาด

๗) มีความสามารถในการสร้างสังคม (Conceptual Abilities) ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถที่จะเป็นตัวกลางที่จะยึดเหนี่ยวสังคมให้ดำรงอยู่ได้ และทำให้สังคม เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพตลอดจนการสร้างลักษณะประจำของสังคมนั้น ๆ

^{๘๒} สุพานี สฤษฏ์วานิช, **พฤติกรรมองค์การสมัยใหม่ : แนวคิดและทฤษฎี**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๙๖.

^{๘๓} Raymond J. Burdy, **Fundamental of Leadership Readings**, (Massachusetts Addison : Wesley Publishing Co.,Ltd, 1967), p. 8.

^{๘๔} Normand L. Frigon, Sr.& Harry K. Jackson, Jr., **The Leader : Developing the Skills & Personal Qualities You Need to Lead Effectively**, (New York : American Management Association, 1996), p. 8.

^{๘๕} ธรรมรส โชติกุญชร, **มนุษย์สัมพันธ์**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิณเนศ, ๒๕๑๙), หน้า ๑๓๑.

^{๘๖} พัทธนี วรกวิน, **จิตวิทยาสังคม**, (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ วิทยาลัยครูจันทระเกษม, ๒๕๔๔), หน้า ๑๓๒.

๘) มีความริเริ่ม (Reality) แนวคิดที่จะกระทำสิ่งต่างๆ ด้วยวิธีการแปลก ๆ ใหม่อยู่เสมอไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่

๙) มีความยุติธรรม (Fairness) ผู้นำจะต้องมีความยุติธรรมกับสมาชิกในด้านการมอบหมายงานควรมอบให้ตามความเหมาะสม มิใช่มอบงานที่ยากจนเกินไปให้กับคนที่ตนไม่ชอบ เพราะเป็นลักษณะของการลงโทษอย่างหนึ่ง ควรชมและให้กำลังใจแก่สมาชิกทุกคนที่ทำงานได้ ไม่ตำหนิเพื่อสร้างความเสียหายแก่สมาชิก และควรให้รางวัลอย่างเสมอหน้ากัน เมื่อถึงคราวที่สมาชิกควรจะได้รับ

๑๐) ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ จะต้องวิเคราะห์ตัดสินใจ โดยมองอย่างนก มองภาพรวมทั้งหมด และปฏิบัติตนอย่างหนอน เอากายใจและสมองเข้าสัมผัส สามารถวางแผนที่ชัดเจน จัดแผนงาน แผนคน และแผนเงินให้เข้ากัน กระจายและมอบให้เป็นนโยบาย^{๘๗}

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า “ผู้นำ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น จะต้องมีความวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดในการตัดสินใจ โดยมองอย่างนกมองภาพรวมทั้งหมด และปฏิบัติตนอย่างหนอน เอากายใจและสมองเข้าสัมผัส สามารถวางแผนที่ชัดเจน จัดแผนงาน แผนคน และแผนเงิน เป็นบุคคลที่สามารถกำหนดความอยู่รอดขององค์กรเป็นผู้ที่สร้างแรงบันดาลใจแรงจูงใจให้องค์กรดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ตารางที่ ๒.๑๓ ความหมายผู้นำ

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๔๙, หน้า ๔)	๑. สติปัญญา ๒. ความดีงาม ๓. ความรู้ ๔. ความสามารถของบุคคล ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกัน และพากันไปสู่จุดหมายที่ดีงาม
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (๒๕๔๙, หน้า ๒๖)	๑. ผู้ชักพาให้คนอื่นเคลื่อนไหวหรือกระทำการในทิศทางที่ผู้นำกำหนดเป้าหมายไว้ ๒. มีศิลปะ ๓. มีอิทธิพล ต่อกลุ่มชน เพื่อให้พวกเขามีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามต้องการ

^{๘๗} สิปพนธ์ เกตุทัต, วิสัยทัศน์กว้างไกลปฏิบัติได้ผลจริง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มติชน, ๒๕๕๑),

ตารางที่ ๒.๑๓ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (๒๕๓๗, หน้า ๓)	๑. บุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิก ๒. มีอิทธิพลและมีบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำหรือชี้แนะให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อการปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้ประสบความสำเร็จ
นพพงษ์ บุญจิตราดุล (๒๕๔๐, หน้า ๙๕)	๑. เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในทางที่ถูกต้องการกระทำของผู้อื่นมากกว่าคนอื่นๆ ๒. ผู้ซึ่งใช้อิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายหรือการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ๓. ได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มเพื่อให้เป็นผู้นำหรือหัวหน้า
สีปพนนท์ เกตุทัต (๒๕๕๑, หน้า ๓๒)	๑. สติปัญญา (Intelligence) ๒. แรงจูงใจ (Motivation) ๓. การตัดสินใจ (Decision) ๔. มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relationship) ๕. เกียรติยศ (Person integrity) ๖. มีความอดทน (Stamina) ๗. มีความสามารถในการสร้างสังคม (Conceptual Abilities) ๘. มีความริเริ่ม (Reality) ๙. มีความยุติธรรม (Fairness) ๑๐. ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์
สมพิศ วิชญวิเชียร (๒๕๔๒, หน้า ๑๑-๑๓)	๑. บุคคลที่มีความสามารถแท้จริง ๒. สมาชิกในกลุ่มเชื่อว่ามีความสามารถแก้ปัญหาเป็น ๓. มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม ๔. มีเป้าหมายที่ชัดเจน ๕. ตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ๖. มีการสื่อสารที่ดี

๒.๔.๒ ประเภทของผู้นำชุมชน

ผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่คนในชุมชนให้ความไว้วางใจ แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. ผู้นำที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ครู ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นทางการ

๒. ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้มีอายุ ผู้มีความรู้ดี ข้าราชการบำนาญ ผู้มีฐานะดีหรือ พระสงฆ์

ผู้นำคนหนึ่ง ๆ สามารถจัดอยู่ได้ในหลายประเภท โดยมีลักษณะของการผสมผสานอยู่ในบุคคลเดียวกัน ซึ่งสามารถจัดประเภทของผู้นำได้ดังต่อไปนี้

๑. ผู้นำทางความคิด จะเป็นผู้นำที่นำเสนอความคิดในการพัฒนา เช่น

- ๑) คิดที่จะพัฒนาคนแล้วพัฒนาเศรษฐกิจ
- ๒) การพึ่งตนเองทางการเกษตรด้วยการทำเกษตรผสมผสาน
- ๓) การวิเคราะห์ชุมชน และทางเลือกในการแก้ไขปัญหา
- ๔) วิเคราะห์ศักยภาพกลุ่มคนจน
- ๕) การจัดการศึกษาเพื่อชุมชนโดยมีกิจกรรมที่ทำร่วมกัน

๒. ผู้นำทางด้านศีลธรรม โดยมีพระสงฆ์เป็นผู้นำเริ่มจากการเทศน์สอนกรรมฐาน การลดละอบายมุขและประยุกต์กับงานพัฒนา

๓. ผู้นำทางด้านอาชีพ เทคนิค การปฏิบัติ

๔. ผู้นำด้านการพูด แบบกระตุ้นเร้าทั้งแนวคิด และการปฏิบัติ

๕. ผู้นำที่สามารถประยุกต์งานราชการกับเป้าหมาย เพื่อชาวบ้าน

๖. ผู้นำทางการประสานทรัพยากรภายในและภายนอกชุมชน^{๘๘}

สรุปได้ว่า ผู้นำชุมชนมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับว่าชุมชนนั้นมีปัญหา สภาพแวดล้อมความพร้อมของคนในชุมชนเป็นอย่างไร ผู้นำที่ได้ก็จะเป็นผู้นำที่คนในชุมชนต้องการ ซึ่งแต่ละชุมชนอาจไม่เหมือนกัน อยู่ที่ความจำเป็นดังที่กล่าว

^{๘๘} สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, ภาวะผู้นำ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิรัตน์ เอ็ดดเคชั่น จำกัด, ๒๕๓๗), หน้า ๔.

ตารางที่ ๒.๑๔ ประเภทของผู้นำ

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (๒๕๓๗, หน้า ๔)	๑. ผู้นำทางความคิด ๒. ผู้นำทางด้านศีลธรรม ๓. ผู้นำทางด้านอาชีพ ๔. ผู้นำด้านการพูด ๕. ผู้นำที่สามารถประยุกต์งาน ๖. ผู้นำทางการประสานทรัพยากรภายในและภายนอก ชุมชน

๒.๔.๓ องค์ประกอบของผู้นำ

ผู้นำในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญ เพราะสามารถนำพาท้องถิ่นไปสู่การพัฒนาที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนและการเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาในระดับประเทศ ประกอบมีหลายประการ องค์ประกอบของผู้นำชุมชน มีลักษณะที่ไม่ต่างจากลักษณะของผู้นำทั่วไปเพียงแต่ความเป็นผู้นำในระดับชุมชนนั้นจะมีความเป็นกันเองกับชาวบ้าน มีความใกล้ชิดและเป็นระบบเครือญาติ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. มีความรู้ ความสามารถในกิจกรรมที่มีอยู่ในชุมชนเป็นอย่างดี
๒. มีคุณธรรม เช่น ความโอบอ้อมอารี เป็นที่ยอมรับได้ในชุมชน
๓. มีความมุ่งมั่นในการทำงาน
๔. สามารถประสานต่อเรื่องต่างๆ ได้
๕. มีฐานะค่อนข้างมั่นคง
๖. มีความเป็นกันเองสูง หรือมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

สรุปได้ว่า ผู้นำมีองค์ประกอบที่สำคัญในการใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน โดยปกติแล้ว ผู้นำชุมชนก็เกิดจากการรวมตัวและเสนอชื่อ เข้ามาทำหน้าที่แทนคนในชุมชน ซึ่งคนในชุมชนเห็นคุณสมบัติและองค์ประกอบของผู้นำที่ถูกใจตามเป้าหมายของชุมชน

๒.๔.๔ บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้นำ

บทบาทของความเป็นผู้นำนั้น เป็นการแสดงออกของผู้นำโดยมุ่งหวังเพื่อให้การบริหารตามนโยบายที่วางไว้ ดังนั้น บทบาทของผู้นำจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญมากที่จะทำให้การบริหารงานเกิดสัมฤทธิ์ผลขึ้น เพราะฉะนั้นการประสานความร่วมมือก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อที่ผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการขั้นมูลฐานที่จะทำให้งานแล้วเสร็จ ผู้นำจะต้องสร้าง

ความพึงพอใจให้แก่ทุกคนในหมู่คณะ แต่มันก็มีใช้เรื่องง่ายนัก เพราะไม่เพียงแต่จะเผชิญกับความยุ่งยากจากบุคคลภายในกลุ่มเท่านั้น แต่ยังต้องเผชิญกับบุคคลภายนอกด้วย นอกจากนี้แล้ว ความเป็นผู้นำจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาของการกระทำของมนุษย์และเกิดปฏิกิริยาระหว่างผู้ตามด้วยกัน ฉะนั้น ผู้นำจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบประสานความร่วมมือในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายได้

๑. บทบาทของความเป็นผู้นำ

บทบาทของความเป็นผู้นำนั้น เป็นการแสดงออกของผู้นำโดยมุ่งหวังเพื่อให้การบริหารตามนโยบายที่วางไว้ ดังนั้น บทบาทของผู้นำจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญมากที่จะทำให้การบริหารงานเกิดสัมฤทธิ์ผลขึ้น เพราะฉะนั้นการประสานความร่วมมือก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อที่ผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการขั้นมูลฐานที่จะทำให้งานแล้วเสร็จ ดังนั้น บทบาทผู้นำจึงต้องประกอบด้วย ดังนี้

- ๑) การเพิ่มความร่วมมือ
- ๒) การเพิ่มความเข้าใจ
- ๓) เน้นเรื่องผลผลิต
- ๔) เป็นตัวแทนส่งเสริมมิตรสัมพันธ์กับชุมชน
- ๕) การแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำของกลุ่ม
- ๖) การจัดองค์การ
- ๗) การประเมินผลด้วยการให้รางวัลและการบริหาร
- ๘) ความริเริ่ม
- ๙) ความเชื่อมั่นในตนเอง

นอกจากบทบาททั้ง ๙ ข้อที่ได้กล่าวมานี้แล้ว บทบาทของผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้ฟังที่ดีด้วย ต้องพูดกว้างขวาง สดับรับฟังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหน่วยงานของตนเสมอ คอยฟังความคิดเห็นของลูกน้อง แต่อย่าเป็นคนหูเบา ถ้าเป็นคนหูเบาจะเปิดโอกาสให้มีการฟ้อง เปิดโอกาสให้เกิดการประจบสอพลอ และผิดใจกัน เพราะคอยระแวงจับผิดกันอยู่ตลอดเวลา และเปิดโอกาสให้ลูกน้องได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี

๒. หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นำ

ผู้นำมีหน้าที่ในการบริหารคนในความรับผิดชอบของตนให้ทำงานสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย โดยให้มีประสิทธิภาพและตรงตามนโยบายที่กำหนดไว้ และสามารถแบ่งหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้นำได้ ๒ ประการ คือ

ก. หน้าที่หลัก

- ๑) ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและเป็นผู้ประสานงานกลุ่มโดยมอบหมายงานให้ผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ อาจจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มโดยตรงหรือไม่ก็ได้ แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารงาน

๒) ผู้นำทำหน้าที่วางแผน ทั้งนี้ เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้นำจึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์ในภายหน้า ว่าจะมีปัญหาอะไร และหากมีปัญหาก็จะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร แล้วเตรียมแผนการไว้ล่วงหน้า อาจจะเป็นแผนระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ จะวางแผนเพียงคนเดียว หรือมีคนอื่นร่วมวางแผนด้วยก็ได้

๓) ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย การวางนโยบายอาจจะมีผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นโดยสมาชิกในกลุ่มร่วมกันวางนโยบาย หรือผู้นำวางนโยบายเพียงผู้เดียว ในกรณีนี้จะเกิดกับผู้นำที่มีความเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ ในฐานะที่ผู้นำเป็นตัวแทนกลุ่ม ในการติดต่อภายนอกในนามของกลุ่ม และทำหน้าที่ควบคุมความสัมพันธ์ในกลุ่ม จัดความขัดแย้งระหว่างคนในกลุ่ม รวมทั้งการลงโทษ และการให้รางวัล สิทธิดังกล่าวนี้ จึงทำให้สามารถควบคุมกลุ่มและกำหนดนโยบายได้

ข. หน้าที่รอง

๑) ทำหน้าที่เป็นบุคคลตัวอย่าง

๒) ทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ผู้นำประเภทนี้มักจะเป็นบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นเวลานาน

๓) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มรับผิดชอบ เมื่อเกิดปัญหาหรือสมาชิกต้องการให้ช่วยตัดสินใจ

๔) ผู้นำทำหน้าที่เป็นบุคคลในอุดมคติของเหล่าสมาชิก เป็นที่เคารพยกย่องในด้านคุณค่าต่างๆ และทุกคนก็ให้ความเชื่อฟังในตัวผู้นำ

๕) ผู้นำมีบทบาทที่บุคคลอื่นต้องการจะเอาเยี่ยงอย่าง

๖) ผู้นำทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและรับฟัง พร้อมทั้งช่วยจัดปัญหา คล้ายกับที่รองรับอารมณ์ความทุกข์ความโศกเศร้าของผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อความคงอยู่ของกลุ่มนั่นเอง^{๘๙}

สรุปได้ว่า ผู้นำชุมชนมีบทบาทหน้าที่ ไม่ต่างจากผู้นำในการบริหารงานอื่น ๆ แต่ผู้นำชุมชนจะมีบทบาทพิเศษกว่า ที่เป็นทั้งผู้นำและที่ปรึกษาของชุมชน

๒.๔.๕ คุณสมบัติของผู้นำและภาวะผู้นำในพระพุทธศาสนา

พระพุทธศาสนาให้ความสำคัญเกี่ยวกับตัวผู้บริหารหรือผู้นำในการบริหารนี้มาก โดยมีคำสอนที่พูดถึงเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำดังที่ปรากฏอยู่ในทุติยปาปนิสสูตร^{๙๐} ว่าผู้นำจะต้องประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้คือ

๑) จกขุมา คือ ความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลสามารถมองสภาพเหตุการณ์ออกและจะวางแผนเตรียมรับหรือรุกได้อย่างไร

^{๘๙} อาษา เมฆสวรรค์, ประมุขศิลป์ ศิลปะของการเป็นหัวหน้าในหลักบริหาร กรมการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๒๑๔.

^{๙๐} วจ.ติ. (ไทย) ๒๐/๒๐/๑๖๓.

๒) วิรุโรร คือ ความเป็นผู้ชำนาญในงานรู้จักวิธีการต่าง ๆ ไม่บกพร่องในหน้าที่ที่ตนได้รับผิดชอบ

๓) นิสสยสมปนโน คือ ความเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์และได้รับความเชื่อถือจากผู้อื่น^{๙๑}

ในพระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า การเป็นผู้นำนั้น จะต้องเป็นผู้ประกอบด้วยปัญญา คือ มีหูตาไวกว้างไกลสามารถจำแนกบุคคลและเหตุการณ์ออกว่าเป็นอย่างไรซึ่งจะทำให้ผู้นำมีประสบการณ์มีความชำนาญในการปกครองเข้าใจบุคคลหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี แต่คุณสมบัติทั้ง ๓ ประการนี้ มีระดับความสำคัญมากน้อยต่างกันไปตามระดับตำแหน่งหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานว่าเล็กหรือใหญ่ขนาดไหนหรือมี ความสำคัญเพียงใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วผู้ปกครองรัฐหรือผู้นำประเทศแล้วนับว่าเป็นองค์กรที่ใหญ่ผู้นำ หรือผู้บริหารจึงต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน จึงจะสามารถยึดศรัทธาของผู้ใต้บังคับบัญชาไว้

นอกจากนี้ ผู้นำจะต้องประกอบไปด้วยคุณธรรมจริยธรรมจะต้องวางตัวอยู่ในภาวะเบียบอย่างเคร่งครัด ในคัมภีร์สังฆโสภณสูตร พระพุทธองค์ได้แสดงถึงลักษณะและคุณสมบัติของผู้นำหรือผู้บริหารไว้ว่า

- | | |
|---------------------|---|
| ๑) วิยตโต | เป็นผู้มีปัญญา |
| ๒) วินีโต | เป็นผู้มีระเบียบวินัยดี |
| ๓) วิสารโห | เป็นผู้แก้แกล้ง |
| ๔) พหุสุโต | เป็นผู้มีความรู้ ศึกษาทรงจำมาก |
| ๕) ธมมานุธมมปฏิปนโน | เป็นผู้ปฏิบัติธรรม รักษาความถูกต้องในสิ่งดีที่ถูกที่ควร ^{๙๒} |

หลักธรรมที่ยกมากี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดหรือคำสอนเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมกับการบริหารตามทฤษฎีพระพุทธานุศาสนานี้ คำว่า นักบริหารนี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะเจาะจงเอาเพียงแค่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่หมายรวมเอาผู้บริหารทุกระดับชั้น ทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองรัฐ ข้าราชการ บริษัทเอกชน หรือแม้แต่การบริหารองค์กรที่เล็กที่สุดของสังคม คือ ครอบครัว ย่อมที่จะต้องอาศัยหลักธรรมในการบริหารเดียวกันนี้เพราะหลักธรรมเหล่านี้ ล้วนมุ่งประโยชน์สุขทั้งแก่ตนเอง ผู้ปฏิบัติและสังคมรอบด้าน สมดังพุทธสุภาษิตที่ว่า “ธมโม หเว รกขติ ธมมจารี ธรรมย่อมรักษาผู้ประพฤติธรรม”^{๙๓} สังคมใดหากไร้ธรรม สังคมนั้นก็สับสนวุ่นวาย สังคมใดไร้ธรรม สังคมนั้นก็เป็นสังคมของคนชั่ว ยิ่งเกี่ยวกับเรื่องการบริหารการเมืองและการปกครองแล้ว ผู้นำหรือผู้ปกครองจะต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่งเพราะจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนหรือผู้ใต้การปกครองดังความในเตสกุณชาดก ได้แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติผู้บริหารและผู้ปกครอง ดังนี้

^{๙๑} อด.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๒๐/๑๖๔.

^{๙๒} อด.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๗/๑๒.

^{๙๓} พุ.ชา.วิสติ. (ไทย) ๒๗/๓๘๕/๔๓๗.

๑) ไม่เป็นคนเจ้าอารมณ์ ไม่ใช้อารมณ์ในการตัดสินปัญหา มีใจดีไม่ทอดทิ้งงาน มีความเพียรอดสาหัสในการทำงาน

๒) ฉลาดวางบุคคลให้เหมาะสมกับงาน รู้ประโยชน์และโทษ รักษาความลับ ไม่ดำเนินชีวิตในทางที่ผิด รักษาเกียรติประวัติ รักษาประโยชน์ส่วนรวม และต้องรอบรู้ในกิจการคลัง บริหารการคลังด้วยตนเอง ไม่ควรไว้วางใจให้คนอื่นจัดการ รู้รายรับรายจ่ายของแผ่นดินหรือ ในกิจการงานนั้น ๆ ที่รับผิดชอบ

๓) บำรุงขวัญกำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ยกย่องบุคคลผู้ควรแก่การยกย่อง ชมผู้ควรชม รู้ในสิ่งที่ควรทำก่อนทำหลัง ออกรับฟังปัญหาหรือพบปะราษฎรอยู่เสมอเพื่อรับฟังปัญหาและทางแก้ไขหรือชี้แนะแนวทาง

๔) ออกติดตามผลงาน ตรวจตราดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ ไม่พึงมอบภารกิจที่สำคัญๆ แก่ผู้อื่นและใช้วิจารณ์งานในการบริหาร

๕) ไม่พึงละการบำเพ็ญประกอบตนในศีลธรรมที่งดงาม เพื่อเป็นแบบอย่างและยึดมั่นเป็นข้อปฏิบัติ ไม่สำคัญตนผิดว่ายิ่งในอำนาจ

๖) ไม่ลุ่มหลงในกามคุณ และโลกธรรม และมีปัญญา มีกำลังแห่งสติเพราะจะเป็นเครื่องช่วยให้ผู้นำหรือผู้ปกครองสามารถฟันฝ่าอุปสรรคแก้ไขปัญหาไปได้แม้ถึงคราวอับจน^{๙๔}

ข้อความที่กล่าวแล้วนี้ ชี้ให้เห็นว่าผู้นำหรือผู้ปกครองที่ดีนั้น จะต้องเป็นผู้มีศีลเพราะศีลเป็นของผู้มีปัญญา แต่ถ้าผู้นำและผู้ปกครองเป็นผู้ไม่มีศีลและปัญญาแล้วก็จะดีไม่ได้ ในทางตรงข้ามแล้ว ผู้นำหรือผู้ปกครอง มีทั้งศีล ปัญญาและสุตะ อยู่ในตนแล้วก็จะดีได้ ประโยชน์ในการเป็นผู้ที่ดี ญาติพี่น้องตลอดจนเพื่อนฝูงก็ให้ความเคารพด้วยความอ่อนน้อมอย่างแท้จริงและในกฎทนต์สูตร สิลขันธวรรค ที่ฉนิกาย ยังได้กล่าวถึงคุณสมบัติของพระเจ้ามหายาจิที่ผู้ปกครองนครที่ดี ๘ ประการดังนี้คือ

๑) ทรงเป็นอุกโตสุชาติ ทั้งฝ่ายพระมารดาและพระบิดา มีพระครรภ์เป็นที่ปฏิสนธิมหจดติตลอดเจ็ดชั่วบรรพบุรุษ ไม่มีใครจะคัดค้านติเตียนด้วยอ้างถึงพระชาติกำเนิดได้

๒) ทรงมีพระรูปร่าง นาดู น่าเลื่อมใส ประกอบด้วยพระฉวีวรรณผุดผ่องยิ่งนัก มีพระฉวีวรรณคล้ายพรหม มีพระรูปคล้ายพรหม นาดู น่าชมไม่น้อย

๓) ทรงมั่งคั่ง มีทรัพย์มาก มีโภคสมบัติมาก มีทองและเงินมาก มีเครื่องใช้สอยอันน่าปลื้มใจมาก มีทรัพย์และธัญญาหารมาก มีพระคลังและฉางเต็มบริบูรณ์

๔) ทรงมีกำลัง ทรงสมบูรณ์ด้วยเสนาเมือง ๔ ซึ่งอยู่ในวินัย คอยปฏิบัติตามพระราชบัญชา มีพระบรมเดชานุภาพดังจะเผาผลาญราชศัตรูได้ด้วยพระราชอิสริยยศ

^{๙๔} ข.จ.ต.ต.ร. (ไทย) ๒๗/๑/๕๙๕-๖๗๒.

๕) ทรงพระราชศรัทธา เป็นทนาย เป็นทนายบดี มิได้ปิดประตูเป็นดุจโรงทานของสมณะ พราหมณ์ คนกำพร้า คนเดินทาง วณิก และยาก ทรงบำเพ็ญพระราชกุศล

๖) ได้ทรงศึกษา ทรงสดับเรื่องนั้น ๆ มาก

๗) ทรงทราบอรรถแห่งข้อที่ทรงศึกษาและภาษิตนั้น ๆ ว่า นี้อรรถแห่งภาษิตนี้

๘) ทรงเป็นบัณฑิต เจียบแหลม ทรงพระปรีชาสามารถ ทรงพระราชดำริอรรถ อันเป็นอดีต อนาคตและปัจจุบัน^{๔๕}

ในกระบวนการบริหารงาน เป็นที่ยอมรับกันว่าผู้นำหรือผู้บริหารมีบทบาทอันสำคัญยิ่งใน การที่จะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น เรื่องบทบาทหรือหน้าที่ของผู้นำหรือผู้บริหาร จึงได้มีผู้ศึกษาและกล่าวถึงเสนอแนะไว้มากมายดังได้กล่าวแล้ว ในพระพุทธศาสนาก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ ไว้ในพระสูตรตันตปิฎก มัชฌิมนิคาย ในมหาโคบาลสูตร และพระสูตรตันตปิฎก อังคุตตรนิคาย ในโคบาล สูตรทั้ง ๒ สูตรนี้ มีเนื้อความกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้คล้ายคลึงกัน คือ พระพุทธองค์ได้ทรงยกข้อเปรียบเทียบ ไว้ว่า

ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย นายโคบาล ประกอบด้วย องค์ ๑๑ ประการ เป็นผู้ควร จะครอบครองฝูง ควรทำฝูงให้เจริญ องค์ ๑๑ ประการนั้น เป็นไฉนดูก่อนภิกษุ ทั้งหลาย นายโคบาลในโลกนี้รู้จักรูปฉลาดในลักษณะเป็นผู้คอยเลี้ยงไข้ชัง ปิดบังแผล สุมควนให้รู้จักทำ รู้จักให้โคดื่ม รู้จักทางฉลาดในสถานที่ โคเที่ยวหากินรดน้ำนมให้ เหลือไว้ บูชาโคที่เป็นพ่อฝูงนำฝูง ด้วยการบูชาเป็นอดีต^{๔๖}

การที่ได้ยกเรื่องนายโคบาลขึ้นนี้ ก็เพื่อทรงเปรียบเทียบว่าภิกษุผู้ที่จะถึงความเจริญอก งามในพระธรรมวินัยของพระองค์ได้ ก็จะต้องประกอบด้วย ลักษณะ ๑๑ ประการ ซึ่งสามารถนำมา เปรียบเทียบกับหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้นำได้ ดังนี้

๑) การรู้จักรูป คือ การรู้จักบุคคลหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนว่าเป็นอย่างไร มีประวัติพื้นเพความเป็นมาอย่างไรบ้าง ซึ่งอาจจะมีการนำประวัติหรือทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน

๒) ฉลาดในลักษณะ คือ เมื่อรู้จักตัวบุคคลดีแล้ว ก็สามารถจะพิจารณาได้ว่าแต่ละ คนมีลักษณะการทำงานอย่างไร เหมาะสมแก่งานประเภทไหน ทรงอธิบายว่าคนพาลมีกรรมเป็นที่ หมาย บัณฑิตมีกรรมเป็นที่หมาย เมื่อรู้ดังนี้แล้วการจะมอบหมายการงานก็จะทำได้ตามหลัก การ เลือกรสหาบุคคลเพื่อบรรจุให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน

^{๔๕}ที.สี. (ไทย) ๙/๓๔๐-๓๔๑/๑๓๓-๑๓๔.

^{๔๖}ม.ม. (ไทย) ๑๒/๓๘๕/๒๙๒.

๓) เป็นผู้คอยแก้ไขข้อขัดแย้ง หมายถึง การที่ผู้บริหารงานจะต้องคอยแก้ปัญหาความคั่งค้างของงานหรือข้อบกพร่องต่างๆ ภายในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องรับผิดชอบด้วยตนเองในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ

๔) เป็นผู้ปิดบังแผล หมายถึง ความระมัดระวัง การสำรวจตรวจตรามิให้เกิดความเสียหายขึ้น อันจะเป็นการทำลายชื่อเสียงของหน่วยงาน และเมื่อเกิดความเสียหายแล้ว ก็จะแก้ไขให้ได้เรียบร้อยภายในหน่วยงานนั้นมีให้ปรากฏออกมาภายนอก

๕) เป็นผู้สมควันให้ ในข้อนี้ ได้ทรงอธิบายว่า คือ การแสดงความสามารถในการแสดงธรรมที่ตนได้ศึกษามาแก่ผู้อื่นโดยพิสดาร หน้าที่ของผู้นำในข้อนี้ จึงหมายถึง เรื่องการอำนวยความสะดวกในแง่ของการนิเทศงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานในฐานะที่เป็นผู้นำจะต้องมีความสามารถในการที่สอนหรือเสนอแนะหลักหรือวิธีการทำ ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์การทำงาน หรือเคยผ่านงานมาก่อน ตามหลักที่เรียกว่า ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาก่อนอื่นต้องที่จะเรียนรู้การเชื่อฟัง หรือเคยเป็นผู้ใต้บังคับบัญชามาก่อน

๖) เป็นผู้รู้จักทำน้ำ ได้แก่คำอธิบายในข้อนี้ว่า หมายถึง การที่ภิกษุในธรรมวินัยนี้ ย่อมเข้าไปหาแล้ว ได้ถามภิกษุทั้งหลายผู้เป็นเถระ เป็นพหูสูตร เป็นผู้รู้หลัก ทรงธรรม ทรงวินัย ทรงมัตติกา ตามกาลอันสมควร ผู้บริหารงานหรือผู้นำก็เช่นกัน จะต้องทำความเข้าใจในระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ต่างๆ และกำหนดแนวความคิดในการทำงานได้ชัดเจน

๗) รู้ว่าโคตม่น้ำแล้วหรือยัง หมายถึง ความรู้ในอรรถในธรรม ซึ่งทรงเปรียบเหมือนการตม่น้ำ ผู้บริหารงานหรือผู้นำก็เช่นกัน จะต้องรู้จักที่จะนำวิธีการฝึกอบรมมาใช้ในการพัฒนาบุคคล เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ฝีมือในการทำงาน และความสามารถให้แก่บุคคลในหน่วยงาน

๘) การรู้ทาง ทรงหมายถึง การที่จะให้พระภิกษุรู้ อริยมรรค อันประกอบด้วย องค์ ๘ ในทางการบริหาร ก็อาจจะหมายถึง การที่ผู้นำจะต้องมีการวางแผนงาน เพื่อเป็นการปูแนวทางอันเชื่อมโยงถึงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กับความมุ่งหวังที่ปรารถนาในอนาคต นายโคบาลที่ไม่รู้ทาง ไม่รู้ว่าจะต้อนฝูงโคไปทางไหน ก็เหมือนกับการทำงาน โดยไม่มีการวางแผนย่อมจะมีติดมน และยากจะสัมฤทธิ์ผลได้

๙) นายโคบาลจะต้องฉลาดในสถานที่โคจร สถานที่สำหรับโคกินหญ้า ทรงอธิบายขยายความว่า หมายถึง ความรู้ในสติปัญญาทั้ง ๔ ตามความเป็นจริง ผู้บริหารหรือผู้นำก็เช่นกัน เมื่อมีการวางแผนแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดนโยบายเป็นแนวปฏิบัติ ตามแผนงานจนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์

๑๐) เป็นผู้รู้ดินมให้เหลือไว้ ทรงเปรียบเทียบในการที่จะให้พระภิกษุรู้จักประมาณในการรับปัจจัย ๔ จากผู้ที่นำมาถวายให้ หรืออีกในหนึ่งมิให้รับมากเกินไป เปรียบได้กับนายโคบาลที่รู้ดินมควรจะเหลือเอาไว้บ้าง ผู้บริหารหรือผู้นำในหน่วยงานต่าง ๆ ก็เช่นกัน การที่จะกะ

เกณฑ์คาดหวัง หรือเอาประโยชน์จากผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องรู้จักประมาณพอเหมาะพอควร มิฉะนั้น จะเป็นการเอาเปรียบหรือขูดรีด ควรจะมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะที่เรียกว่า ทั้งให้และรับ

๑๑) การบูชาโคที่พ่อดูหรือผู้นำดู หมายถึง การให้บำเหน็จรางวัลแก่ผู้ทำงานดี ซึ่งเป็นการเสริมสร้างขวัญในหน่วยงาน ทำให้เกิดมีกำลังใจในการทำงาน

หน้าที่หรือบทบาทของผู้นำ หรือผู้บริหารในมหาโคบาลสูตรและจุฬโคบาลสูตร ดังกล่าว เป็นอีกทัศนะหนึ่งที่น่าสนใจ มีลักษณะครบตามวงจรในการบริหารงาน คือ มีการวางแผน มีการนำแผนปฏิบัติและการประเมินผล แม้ว่าจุดมุ่งหมายที่แท้จริงใน ๒ สูตรดังกล่าวนี้ จะทรงมุ่งหมายให้ภิกษุผู้ประกอบด้วยองค์ ๑๑ ประการ สามารถเข้าถึงความเจริญองกามไพบูลย์ในธรรมวินัย ซึ่งเป็นอรรถหรือความมุ่งหมายในขั้นสูงสุด คือ ระดับปรมัตถะก็ตาม แต่ข้อที่ยกขึ้นเปรียบเทียบกับนายโคบาลซึ่งมีลักษณะองค์ประกอบดังกล่าวว่า เป็นผู้ควรจะครอบครองดูและทำให้ฝูงโคเจริญ ก็เป็นทิวฏฐัมมิกัตถะ คือ ประโยชน์ในขั้นต้น ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้สำหรับผู้ใช้ในการบริหารหมู่คณะ จะเห็นว่า ผู้นำมีความสำคัญอย่างมากทั้งในแง่การบริหาร คือ มีการวางแผนทำงาน การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผลขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวนี้ มีการแตกต่างกันไปตามภาวะของผู้นำแต่ละบุคคล แต่สิ่งที่แสดงถึงภาวะผู้นำในพระพุทธศาสนาตามหลักพุทธธรรมอันจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผล มิใช่เพียงสร้างความมั่นคงกับฐานอำนาจหรือตำแหน่งสถานะของผู้นำในกลุ่มเท่านั้น แก่นแท้ของพระพุทธศาสนาได้แสดงให้เห็นภาวะของผู้นำ ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ฉลาด รอบรู้ มีความมุ่งหมายในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและมวลสมาชิก

ภาวะผู้นำที่ดี หรือตรงตามหลักพุทธศาสนา มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้นำในสังคม สมาชิกของสังคมนั้น จะชี้ให้เห็นศักยภาพของผู้นำ จากการทำงานและกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำปฏิบัติด้วย มีความปฏิสัมพันธ์กับมวลสมาชิก สมาชิกก็ยอมรับและเชื่อถือในคุณธรรมของผู้นำตามหลักพระพุทธศาสนา การกระทำอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือคุณธรรมของผู้นำ จะมีผลอย่างมากต่อภาวะผู้นำ ดังนั้น ผู้นำจึงมีความสำคัญต่อกลุ่มและสมาชิกในกลุ่ม ในฐานะผู้นำมวลสมาชิกไปสู่เป้าหมาย ซึ่งก็ต้องอาศัยผู้นำที่ดี เห็นแก่ส่วนรวม ดังข้อความว่า

นายโคบาลนั้นให้เหล่าโคที่เป็นพ่อดูผู้นำดูเข้ามาไปก่อน โคเหล่านั้นว่ายตัดกระแสน้ำคางคาขวางไปได้ถึงฝั่งโดยสวัสดิ์ ต่อนั้นจึงให้เหล่าโคที่มีกำลังและโคที่ฝึกไว้เข้าไป โคเหล่านั้นว่ายตัดกระแสน้ำคางคาขวางไปได้ถึงฝั่งโดยสวัสดิ์ ต่อนั้นจึงให้เหล่าโคหนุ่มสาวเข้าไป โคเหล่านั้นว่ายตัดกระแสน้ำคางคาขวางไปได้ถึงฝั่งโดย

สวัสดี ต่อนั้นจึงให้พวกลูกโคที่กำลังยังน้อยข้ามไป ลูกโคเหล่านั้นว่ายตัดกระแสน้ำ
คงคาขวางไป^{๙๗}

ผู้นำจึงมีความสำคัญทั้งต่อกลุ่มและสมาชิกของสังคม นอกจากนี้ ผู้นำยังเป็นปัจจัยที่สำคัญของการรวมกลุ่มและจงใจมวลสมาชิก ผู้นำเป็นผู้ทำให้ศักยภาพที่แฝงอยู่ของมวลสมาชิกแสดงออกมาเป็นรูปธรรม ความเป็นผู้นำจึงเป็นภาวะแห่งการปฏิบัติการส่งผลกระทบต่อผลผลิตที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ภาวะผู้นำ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเป็นผู้นำตามเป้าหมายแห่งพุทธธรรม อันเป็นประโยชน์แก่มวลสมาชิก ดังพุทธพจน์แสดงความสำคัญของผู้นำในราโชวาท ว่า

เมื่อโคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป โคหัวหน้าฝูงว่ายคด เมื่อโคผู้นำฝูงว่ายคด
ดังนี้ โคทั้งหมดก็ว่ายคดไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เหมือนกัน ผู้ใด ได้รับสมมติ
แต่งตั้งให้เป็นใหญ่ถ้าผู้นั้นประพฤติไม่เป็นธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ประพฤติไม่เป็น
ธรรมโดยแท้ ถ้าพระราชาผู้เป็นใหญ่ไม่ตั้งอยู่ในธรรม รัฐก็ย่อมอยู่ไม่เป็นสุขทั่วกัน ถ้า
โคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป โคหัวหน้าฝูงว่ายข้ามตรง เมื่อโคผู้นำฝูงว่ายข้ามตรง
อย่างนั้น โคทั้งหมดก็ย่อมว่ายตรงไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เหมือนกัน ผู้ใด
ได้รับสมมติแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติเป็นธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ย่อม
ประพฤติเป็นธรรมไปตามโดยแท้ ถ้าพระราชาผู้เป็นใหญ่ตั้งอยู่ในธรรมรัฐก็ย่อมอยู่สุข
ทั่วกัน^{๙๘}

จะเห็นว่าผู้นำไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ตำแหน่งใดที่มาโดยสมมติแต่งตั้งหรือเลือกตั้งให้มี
อำนาจในสถานะผู้นำประชาชนเป็นสมมติราช พระราชามีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางความ
เป็นไปของสังคมและรัฐ ยังผลถึงความเป็นอยู่ของมวลสมาชิก หรือประชาชนภายใต้การนำนั้นดังเช่น
โคหัวหน้าฝูงย่อนำฝูงโคทั้งหลายตามที่ตนพาไป เช่นเดียวกับผู้นำ ตามเงื่อนไข คือ การประพฤติ
ธรรม จะยังให้เกิดความผาสุกทั้งในสังคมและรัฐตามแต่ผู้นำ ผู้นำและสมาชิกในกลุ่มจึงเป็นเหตุผลสืบ
ต่อเนื่องกันไป จุดสำคัญของความเป็นผู้นำก็คือ ภาวะที่กำหนดความเป็นผู้นำว่าจะมีความประพฤติที่
ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือมิใช่ประโยชน์แก่มวลสมาชิก สิ่งสำคัญที่ระบุถึงความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ
ตามหลักพระพุทธศาสนา คือ คุณธรรมหรือการประพฤติธรรมของผู้นำนั่นเอง หน้าที่ของผู้นำนั้นเป็น
เรื่องที่ผู้นำมีความผูกพันจะต้องประพฤติตามบทบาทซึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นอันมาก ความสำเร็จ
ของผู้นำจึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าคุณสมบัติที่มีอยู่แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำก็ไม่มี
หลักเกณฑ์ที่ตายตัว เช่นกัน ผู้นำจำต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ความจำเป็นและทำที่

^{๙๗} ม.ม. (ไทย) ๑๒/๓๙๐/๒๙๖.

^{๙๘} ขุ.ชา. (ไทย) ๒๗/๖๓๔-๖๓๗/๑๔๙.

ของผู้ร่วมงานตลอดจนวัฒนธรรมของสังคม นอกจากนี้ผู้นำจำเป็นต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทั้งในด้านหลักวิชาและการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เพราะหน้าที่สำคัญของผู้นำ คือ การตัดสินใจที่เด็ดขาดและถูกต้องในการนำคน

สภาพปัญหาความเดือดร้อนของชุมชน เป็น “ตัวเร่ง/ตัวกระตุ้น” (Catalyst) ให้ชาวชุมชนค้นหา “ผู้นำตามธรรมชาติ” (Natural Leader) หมายถึง บุคคลที่มีบุคลิกภาพโดดเด่น (Charisma) เป็นผู้นำทางความคิดของคนในชุมชน ให้มองเห็นภาพแห่งอนาคตและสามารถสื่อสาร “ขายและขยาย” ความคิด ความเชื่อ ปรัชญาของตนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รู้ได้เห็น มีการโน้มน้าวชักจูงให้เห็นความสำคัญ ความเห็นด้วยอย่างได้ผล สร้างความรู้สึกผูกพัน น่าสนใจ น่าท้าทาย กับวิสัยทัศน์นั้น อันจะนำไปสู่ การปฏิบัติโดยการเพิ่มอำนาจ (Action through Empowerment)^{๙๙} ผู้นำตามธรรมชาติ เป็นบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั่นเอง เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจถึงภาวะความกดดัน และหากผู้นั้นมีวิสัยทัศน์ (Vision) คือสามารถมองเห็นภาพในอนาคต และมีความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดการกับปัญหาของชุมชน ด้วยความสามารถ/ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตน จะทำให้เป็นผู้นำที่มีพลังอำนาจบารมี (Power) ที่ชาวชุมชนเชื่อถือ และต้องประกอบด้วย การกล้าคิดและ ยิ่งกล้ากระทำการแบบมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ก็ยิ่งจะทำให้ชาวชุมชนศรัทธาและเข้ามาร่วมกระบวนการจัดการกับปัญหาของผู้นำนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่มีผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ และสามารถบริหารวิสัยทัศน์ ด้วยการมีจิตสำนึกสาธารณะ (Public Consciousness) และ ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)

ผู้นำตามธรรมชาติมีอยู่ในทุกชุมชน นับว่าเป็น “ทุนมนุษย์” (Human Capital) อันยิ่งใหญ่สำหรับการขับเคลื่อนกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย จึงต้องค้นหาผู้นำตามธรรมชาติของชุมชน ให้พบ หากภาวะผู้นำตามธรรมชาติดังกล่าวบูรณาการอยู่ในตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำแบบทางการ (Formal Leader) เช่น คณะกรรมการชุมชน ฯลฯ ก็ยิ่งทำให้ผู้นำคนนั้นมีฐานะและศักยภาพสูงขึ้นในการจัดการกับปัญหาของชุมชน และพบว่า ลักษณะสำคัญของผู้นำชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากชาวชุมชน คือบุคคลที่มี ความซื่อสัตย์ จริงใจ มีความเสมอภาค และให้เป็นธรรม จึงจะสามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Leader) ได้สำเร็จ

ผู้นำชุมชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดในการชักจูงและนำพาชาวชุมชนไปสู่การจัดการกับปัญหาชุมชนได้สำเร็จตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ร่วมกัน ซึ่งต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และความเป็นประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบไปด้วย ลักษณะของการเกิดผู้นำ ดังนี้

^{๙๙} ธีระวัฒน์ ปันนิตามัย, ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Leader), (กรุงเทพมหานคร : ธนาเพลส แอนด์กราฟฟิค, ๒๕๔๔), หน้า ๑๒๘-๑๒๙.

๑. ผู้นำที่เกิดจากการพัฒนาชุมชน ผู้นำประเภทนี้ทำให้ชาวชุมชนเชื่อมั่นและเข้าร่วมกิจกรรมมาตลอด ลักษณะผู้นำประเภทนี้ เน้นการประชาสัมพันธ์ การประชุม ประสานกับเพื่อนชุมชนอื่น และถ่ายทอดได้ดี สมาชิกเข้าใจง่าย มีความโปร่งใส เคารพกติกาที่วางร่วมกัน

๒. ผู้นำการต่อสู้ เมื่อปัญหาหรือมีสถานการณ์ต้องเผชิญหน้ากับทางราชการ หรือโรงงานอุตสาหกรรม จะมีผู้นำที่เป็นคนหนุ่ม การที่จะต่อรองและเรียกร้องสิทธิแต่จะไม่ค่อยมีคุณธรรม ผู้นำประเภทนี้ระยะหลังหาผลประโยชน์ใส่ตัวเอง ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชนในภาวะปกติ

การพัฒนาความรู้และทักษะของผู้นำเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการเสริมสร้างความรู้และพัฒนาทักษะจะทำให้ผู้นำชุมชนมีโลกทัศน์ใหม่ต้องงานพัฒนา การพัฒนาความรู้ ทักษะของผู้นำจึงเป็นสิ่งจะต้องนำมาพิจารณาควบคู่ไปกับการทำงานพัฒนาชุมชนมาประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละชุมชน ผู้นำโดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีความสนใจใฝ่รู้ศึกษาและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ จะศึกษาด้วยตนเอง วิธีการศึกษาด้วยตนเองนั้น อาจเป็นการสังเกตสิ่งที่ตนเองพบเห็น แล้วจดจำมาทดลองปฏิบัติ หรือผ่านการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลต่างๆ จัดกลุ่มพูดคุยสนทนา หลังจากผ่านการไปศึกษา ดูงานภายนอก ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนสถานการณ์ของชุมชนของตน

ผู้นำเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาในระดับต่าง ๆ การพัฒนาในระดับชุมชนก็เช่นเดียวกัน ถ้าผู้นำมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ สามารถใช้คุณสมบัติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคมจะเป็นการสร้างความสุขหรือสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้น อำนาจของผู้นำ จะต้องมีการใช้ให้ถูกต้อง อำนาจเป็นสิ่งที่สร้างหายนะ หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่ชุมชนได้ ชุมชนจะพบกับปัญหาในด้านต่างๆ ตามมา การเลือกสรรผู้นำของชุมชนสังคมก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมากยิ่งขึ้นว่าคุณสมบัติที่มีผู้นำ

การพัฒนาชุมชนประสบความสำเร็จจากกระบวนการพัฒนาชุมชนที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่าผู้นำมีบทบาทที่ชัดเจนในการทำให้ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความยั่งยืน เป็นตัวอย่างให้ชุมชนอื่น ๆ ได้ไปศึกษานำความสำเร็จจากการพัฒนา ที่มาจากผู้นำไปประยุกต์ใช้กับชุมชน แต่ในขณะเดียวกัน ต้องได้รับความร่วมมือของคนในชุมชน ที่ต้องให้ความสำคัญ และรับรู้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับชุมชน เพราะปัญหาชุมชนไม่ได้เกิดขึ้นจากคนคนเดียว ทุก ๆ คนทำให้เกิดขึ้นก็ต้องช่วยกันคิดหาทางแก้พร้อม ๆ กัน ผู้นำชุมชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดในการชักจูงและนำพาชาวชุมชนไปสู่การจัดการกับปัญหาชุมชนได้สำเร็จตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ร่วมกัน ซึ่งต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมของชาวชุมชน และความเป็นประชาธิปไตย เป็นองค์ประกอบร่วมด้วย

การมีกัลยาณมิตรและบริวารที่ดี จึงเป็นเครื่องส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลนั้น ๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจมากยิ่งขึ้น และสามารถดำรงอำนาจนั้นไว้ได้นานอีกด้วย การมีกัลยาณมิตรและบริวารที่ดีจึงเป็นปัจจัยส่งเสริมในการมีอำนาจอีกประการหนึ่งด้วย

๒.๕ การบริหารกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การบริหารราชการประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ขณะที่สภากรุงเทพมหานครใช้อำนาจนิติบัญญัติ

กรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่ม มีขนาดพื้นที่ ๑,๕๖๘.๗๓๗ ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา สมุทรสาคร และนครปฐม กรุงเทพมหานครดำรงบทบาทใน ๒ ฐานะ คือ การเป็นเมืองหลวงของประเทศ และอีกฐานะ คือ การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ระดับมหานคร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้ง พื้นที่การปกครองแบ่งเป็น ๕๐ เขต มีหน่วยงานในสังกัดประกอบด้วย หน่วยงานสนับสนุน และหน่วยงานปฏิบัติ จำนวน ๖๙ หน่วย ปี ๒๕๕๓ มีชุมชนตามทะเบียน ๒,๐๐๗ ชุมชน บุคลากร ๙๕,๕๗๓ คน (แหล่งข้อมูล : สถิติ กรุงเทพมหานคร ๒๕๕๓) มีงบประมาณรายรับ ๔๖,๑๗๙ ล้านบาท และงบประมาณรายจ่าย ๔๐,๔๘๘ ล้านบาท สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำสำมะโนประชากร และเคหะในปี ๒๕๕๓ โดยสรุปผลเบื้องต้นว่า มีผู้ที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ๘.๒๕ ล้านคน หญิง ๔.๒๕ ล้านคน ชาย ๔ ล้านคน สัญชาติไทย ๗.๘ ล้านคน และครัวเรือน ๒.๘ ล้านครัวเรือน ขณะที่มีการตามทะเบียนบ้านในปี ๒๕๕๓ จำนวน ๕.๗ ล้านคน (แหล่งข้อมูล : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๔) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๕) การผังเมือง

๖) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๗) การวิศวกรรมจราจร

- ๘) การขนส่ง
- ๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๑๑) การควบคุมอาคาร
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ๑๕) การสาธารณสุข
- ๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยและครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๑๘) การควบคุมสัตว์เลี้ยง
- ๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- ๒๑) การจัดการศึกษา
- ๒๒) การสาธารณสุข
- ๒๓) การสังคมสงเคราะห์
- ๒๔) การส่งเสริมการศึกษา
- ๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- ๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- ๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กรุงเทพมหานคร นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร^{๑๐๐}

พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้นำมาแก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘

ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙, [ออนไลน์] สืบค้น ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖. <http://www.ect.go.th/e5.pdf>

๑) กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ๔ คน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในคณะผู้บริหาร

๒) ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

๓) การยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เดิมไม่ต้องขออนุญาต ถ้ามีการยุบสภา คณะผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

๔) สภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต (ข้าราชการประจำ)

๕) กรุงเทพมหานครสามารถตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ได้

๖) กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง และการรักษาทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร แทนการใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๗) กรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษี โดยไม่ต้องขออำนาจศาลในการสั่งยึดทรัพย์สิน หรือสั่งขายทอดตลาด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘

กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

๒) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

๓) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

๔) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

๕) การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ท้องถิ่น

๖) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๗) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

๘) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

๙) การจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

๑๐) การส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

๑๑) การจัดตั้งและดูแลบำบัดน้ำเสียรวม

๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

- ๑๓) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- ๑๔) การจัดให้มีโรงพยาบาล การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- ๑๕) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- ๑๖) การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- ๑๗) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๑๘) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วน

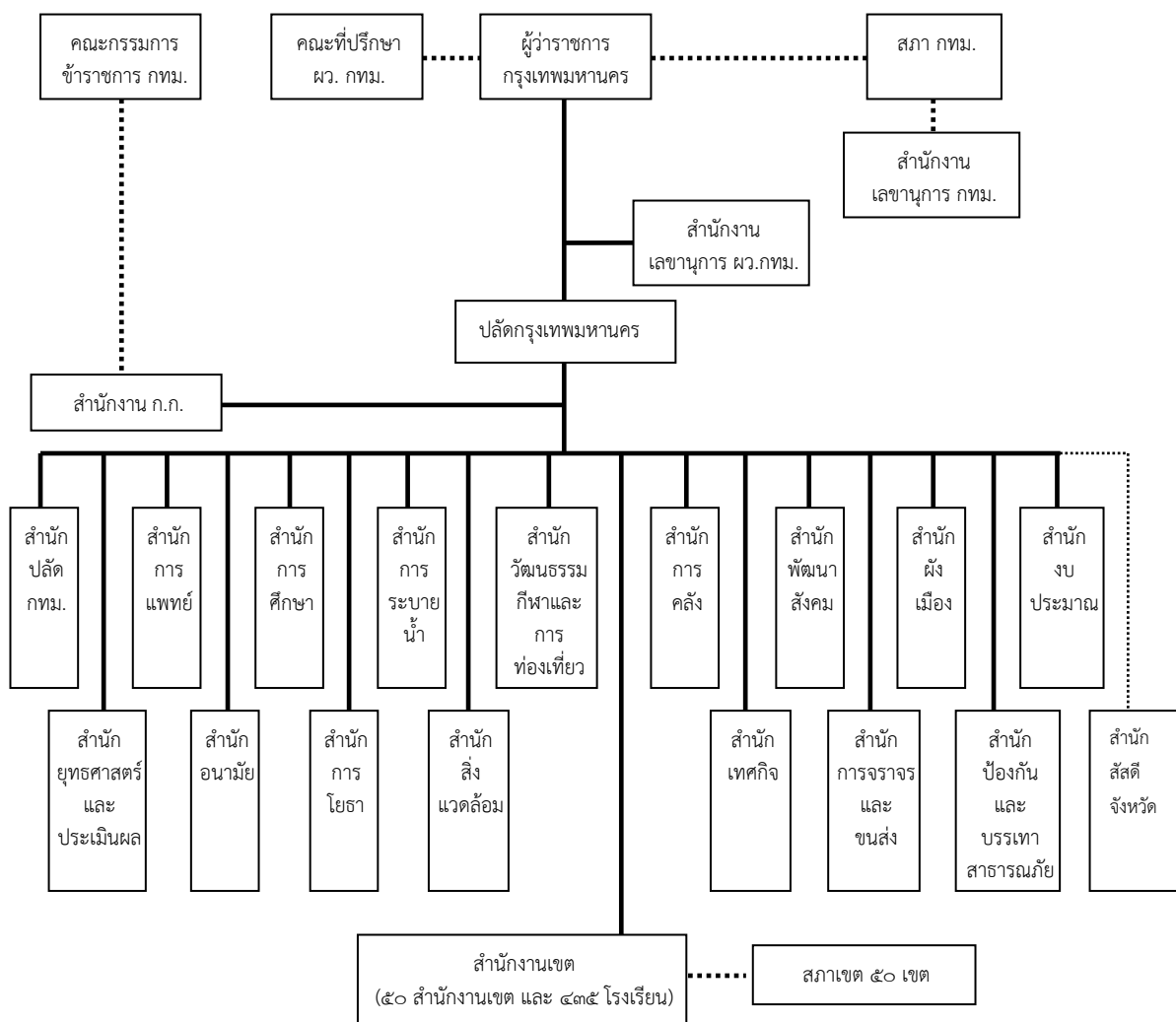
ท้องถิ่น

- ๑๙) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒๐) การจัดกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น
- ๒๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ

กำหนด^{๑๐๑}

^{๑๐๑}ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, เล่ม ๑๑๖, ตอนที่ ๑๑๔, หน้า ๕๕.

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร



แผนภูมิที่ ๒.๒ โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร

การพัฒนาเมืองแนวใหม่ตามศักยภาพของ ๕๐ เขต

กรุงเทพมหานครได้ปรับปรุงการแบ่งกลุ่มการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม วิธีการดำรงชีวิตของประชาชน สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน การกำกับ และติดตามการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

๑) กลุ่มกรุงเทพกลาง ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตพญาไท เขตราชเทวี และเขตวังทองหลาง

๒) **กลุ่มกรุงเทพใต้** ประกอบด้วย เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตวัฒนา เขตพระโขนง เขตสวนหลวง และเขตบางนา

๓) **กลุ่มกรุงเทพเหนือ** ประกอบด้วย เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตลาดพร้าว เขตหลักสี่ เขตดอนเมือง เขตสายไหม และ เขตบางเขน

๔) **กลุ่มกรุงเทพตะวันออก** ประกอบด้วย เขตบางกะปิ เขตสะพานสูง เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา และเขตประเวศ

๕) **กลุ่มกรุงธนเหนือ** ประกอบด้วย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน และเขตทวีวัฒนา

๖) **กลุ่มกรุงธนใต้** ประกอบด้วย เขตภาษีเจริญ เขตบางแค เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตราชบุรีบูรณะ และเขตทุ่งครุ

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศและเป็น "มหานคร" ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้าน โดยแนวนโยบายการพัฒนาระดับประเทศของภาครัฐ มุ่งเน้นขยายการพัฒนาต่างกันไปในแต่ละจังหวัดปริมณฑลใกล้เคียง ๕ จังหวัด คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม เนื่องจากพื้นที่ของความเป็นเมืองหลวงและกิจกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่องกันจนเรียกได้ว่าเป็นเมืองเดียวกันในทุกด้าน

ด้านเศรษฐกิจ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีการพัฒนาจนเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของประเทศ ทั้งการเป็นศูนย์กลางบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนการติดต่อกับนานาชาติมาโดยตลอด จนพัฒนาเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและการค้า การบริการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกจัดลำดับให้เป็นมหานครที่มีขนาดใหญ่อันดับที่ ๑๕ ของโลก อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางทางการเงินนานาชาติที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้ กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีบทบาทหรือสัดส่วนในการผลิตถึงร้อยละ ๕๑ ของผลผลิตรวมของประเทศ และในอนาคตจะเป็นศูนย์กลาง การส่งเสริมเศรษฐกิจการค้าของประเทศให้สามารถเปิดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติ

ด้านสังคม กรุงเทพมหานคร มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคม มีสาธารณูปโภคต่างๆ อย่างครบสมบูรณ์ การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมและการค้า การบริการของกรุงเทพฯ นำมาซึ่งปัญหาการปรับตัวของแรงงานอพยพ โดยแรงงานที่อพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้สร้างปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัด มีผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมถึงประมาณ ๒ ล้านคน รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพชีวิต จึงจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย การเพิ่มพูนทักษะความรู้ ความสามารถในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการขยายบริการพื้นฐานทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนในเขตเมืองให้ดีขึ้น

ด้านจราจร จากกรณีกิจกรรมกระจุกตัวอยู่อย่างหนาแน่นและแรงงานที่อพยพเข้ามาสู่ภาคมหานคร ทำให้เกิดปัญหาระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตและการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว และตอบสนองอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่เดินทางถึง ๑๘ ล้านเที่ยวต่อวัน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากแปลงเกษตรกรรมขนาดใหญ่มาเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบเมือง โดยไม่มีการวางแผนรองรับอย่างเหมาะสม ส่งผลให้พื้นที่ถนนในกรุงเทพฯ มีปริมาณต่ำกว่ามาตรฐานของความเป็นเมืองที่มีการเดินทางอย่างสะดวก (กรุงเทพฯ มีพื้นที่ถนนประมาณ ร้อยละ ๑๐ พื้นที่ทั้งเมืองทั้งหมด ในขณะที่มหานครโตเกียว มีพื้นที่ถนนคิดเป็นร้อยละ ๒๓ และมหานครนิวยอร์ก มีพื้นที่คิดเป็นร้อยละ ๓๘ อีกทั้งประชาชนส่วนมากยังมีความต้องการในการใช้รถยนต์ส่วนตัว ระบบขนส่งมวลชนส่วนใหญ่ยังใช้เส้นทางร่วมกับรถยนต์ส่วนบุคคล ส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนบนรางมีเพียงร้อยละ ๓ ของปริมาณการเดินทางทั้งหมด เนื่องจากโครงข่ายยังไม่ครบสมบูรณ์และขาดการวางแผนการจัดการแบบบูรณาการกับการเดินทางประเภทอื่นๆ

ด้านสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ต้องประสบปัญหาจากการเกิดน้ำท่วมมาอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตามมาอีก เช่น ความหนาแน่นของการจราจรทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ การเพิ่มขึ้นของประชากรในกรุงเทพฯ และการอพยพเข้ามาของผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดอื่น ๆ หรือประชากรแฝง ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดจิตสำนึกสาธารณะ (Public Mind) ต่อความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการรักษาสิ่งแวดล้อมเมือง อีกทั้งยังมีอุปสรรคด้านต้นทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง เนื่องจากปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังมิได้นำหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้กรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการที่ทุกภาคส่วนร่วมกันก่อ

ด้านบริหารจัดการ กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว กรุงเทพมหานคร ข้าราชการครูสังกัดโรงเรียนกรุงเทพมหานคร มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรค่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ สาธารณูปโภคและรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีสุรา บุหรี่ การพนัน ภาษีค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล ได้แก่ เงินงบประมาณแบบสมดุล โดยกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับประมาณการรายรับ^{๑๐๒}

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีการบริหารตามอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการ

^{๑๐๒} รายงานประจำปี ๒๕๕๒, “๓๗ ปี กรุงเทพมหานคร”, หน้า ๓๐-๓๑.

ปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นเองในเขตอำนาจของตน^{๑๐๓} วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แฮร์ริส จี. มอนตากู (Harris G. Mongtagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค

แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด^{๑๐๔} แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง^{๑๐๕} โดยรัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยการดำเนินการกันเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น”^{๑๐๖}

^{๑๐๓} Wit Daniel, *A comparative Survey of Local Govt and Administration*, (World Health Organization, 1980), p. 21.

^{๑๐๔} Mongtagu, Harris G., *Comparative Local Government in the United States New York State*, (New York : Unpublished Ph.D Dissertation, Cornell University , 1974), p. 20.

^{๑๐๕} ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, *การปกครองเมืองพัทยา*, (กรุงเทพมหานคร : สกายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๕.

^{๑๐๖} อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ๑๒ ปี

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีแผนระยะยาว คือ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๓) เป็นกรอบใหญ่ในการพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยแบ่งช่วงของการนำแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติเป็น ๓ ระยะ ระยะละ ๔ ปี คือ ระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๙ และระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๓

กรุงเทพมหานครใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ๑๒ ปี ระยะที่ ๑ หรือแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ เป็นแนวทางในการพัฒนา บริหารราชการ และปฏิบัติราชการ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ ซึ่งจะสิ้นสุดแผนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล จึงได้จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ๑๒ ปี ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๙ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครในช่วงปี ๒๕๕๖-๒๕๕๙ โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ ที่ผ่านมา ประกอบกับผลการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสถิติที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มการพัฒนาในอนาคต ทั้งนี้ยังได้ใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๓) เป็นพื้นฐาน

ในปี ๒๕๕๖-๒๕๕๙ กรุงเทพมหานครจะบริหารราชการเพื่อควบคุมหรือจัดการปัจจัยเสี่ยง โดยจะทำให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยจากปัญหาอาชญากรรม ภัยธรรมชาติ รวมทั้งจะเตรียมการเพื่อพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการรวมตัวกันของ ๑๐ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปและอเมริกา ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้มีผู้สูงอายุมากขึ้น และความต้องการของประชาชนที่หลากหลายมีแนวทาง ดังนี้

๑) กระตุ้นการลงทุนจากภาคเอกชน โดยการฟื้นฟูและพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและทำให้กรุงเทพมหานคร เป็นมหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน ตลอดจนเชื่อมโยงระบบการคมนาคมเพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชีย เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างมูลค่าเพิ่มในการลงทุนสำหรับเอกชน ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้แก่ประชาชน

๒) เพิ่มมาตรการด้านความปลอดภัยทั้งการบรรเทาและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อให้ประชาชน นักลงทุน และนักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นต่อกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสูงต่อการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจและความสงบสุขของสังคมในกรุงเทพมหานคร

๓) สร้างเครือข่ายของกลุ่มประชาชน ครอบครัว ชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งทางสังคม ด้วยการฟื้นฟูวัฒนธรรมของไทยที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันฉันพี่น้องและเอื้ออาทร

ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกชาติ ศาสนา เพศ หรือผิวพรรณ รวมทั้งให้การดูแลผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้นักเรียนและประชาชนมีโอกาสเข้าถึงและพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนได้รับการบริการของกรุงเทพมหานคร อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๔) พัฒนาบริการของกรุงเทพมหานครเพื่อส่งมอบบริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการจ้างให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชนหรือบุคคลภายนอกดำเนินการงานต่างๆ (Outsource) เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจและนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเมืองในฐานะเป็นพลเมือง รวมทั้งมีจิตอาสาช่วยเหลือสังคมมากขึ้น

๕) พัฒนาเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีศักยภาพในการพัฒนาผลิตภัณฑ์/สินค้า ทั้งด้านคุณภาพที่มีมาตรฐาน การออกแบบงานสร้างสรรค์ที่แตกต่าง บรรจุภัณฑ์ที่สวยงาม และมีราคายุติธรรม รวมทั้งสนับสนุนเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนของกรุงเทพมหานคร ให้มีคุณภาพมาตรฐาน^{๑๐๗}

การทำให้กรุงเทพมหานครเป็น “มหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน” (Sustainable Metropolis) ที่มุ่งพัฒนาเพื่อให้ประชาชนมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันควบคู่ไปกับการสร้างบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีเลิศ และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและเท่าเทียม แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะต้องใช้ทรัพยากรและเวลาส่วนหนึ่งสำหรับฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ทั้งในส่วนของ การฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชน เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณูปโภคพื้นฐาน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังคงต้องคำนึงถึงการพัฒนากรุงเทพมหานครในฐานะมหานครที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการเป็นมหานครชั้นนำของโลกในระยะยาวควบคู่กันไปด้วย เช่น การพัฒนาสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นในอนาคตจะต้องสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ สัตว์และพืชในระบบนิเวศที่มีความหลากหลายและต้องพึ่งพิงซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นกรุงเทพมหานคร จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและด้านศักยภาพของบุคลากรเพื่อการส่งมอบบริการชั้นเลิศแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยและผู้มาเยือนมีความสุขในกรุงเทพมหานครสู่การเป็น “มหานครชั้นนำของโลก ที่ชาวต่างชาติยังคงเห็นว่าเป็นมหานครที่ดีที่สุด อยากมาเยือนสักครั้งหนึ่งในชีวิต และคนกรุงเทพมหานครมีความรู้สึกมีความสุข ที่ได้อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร”

^{๑๐๗} สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, แผนพัฒนากรุงเทพ ๑๒ ปี ระยะที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๙), หน้า ๑.

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นนั้นต้องมีพื้นที่อาณาเขต และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่ท้องถิ่นนั้นยังอยู่ในการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจจะมีขอบเขตแตกต่างกันออกไปตามความจำเป็นของในแต่ละท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

การศึกษาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก เพราะทำให้สามารถพัฒนาและกระตุ้นให้สังคมตรวจสอบและร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาสังคมที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งและแข็งแกร่งให้กับประชาชนและชุมชน รู้ เข้าใจ และมีบทบาทในการเข้าร่วมกิจกรรมตามรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ซึ่งนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจ กล่าวได้ว่า การบริหาร คือ “การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร”^{๑๐๘} คำว่า “การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือจะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่มที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
๗. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
๙. การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์^{๑๐๙}

การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดย หมายถึง “กระบวนการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไป

^{๑๐๘} บุญทัน ดอกไธสง ศ.ดร., การจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๑๐๙} สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

ปฏิบัติ”^{๑๑๐} การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือ กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน^{๑๑๑}

๒.๕.๑ การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

๑. ด้านการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๙ วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษา อบรม และฝึกอาชีพได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตามพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆตามกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องคุณภาพการจัดการศึกษาจนทำให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา

^{๑๑๐} ดิน ปรัชญพฤทธิ, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์, อ่างแล้ว, หน้า ๘.

^{๑๑๑} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

อยู่กับการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคมได้เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จนทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีหลักการการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษา ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเสนอการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๕ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา^{๑๑๒}

การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

^{๑๑๒} ปรัชญา เสวราช, ศ.ดร., “การกระจายอำนาจทางการศึกษา”, ชุดฝึกอบรมครู : ประมวลสาระ, หน้า ๓.

นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐที่ให้ชุมชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและการบริหารให้ผู้ปกครองนักเรียน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้กล่าวถึงบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ว่า ผู้ปกครอง ครอบครัว ประชาชน และสถาบันจัดการศึกษา ต้องมีบทบาทในการจัดการศึกษา ดังนี้

๑. ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลานตน เช่น เลือกสถานศึกษาให้บุตรหลานร่วมตัดสินใจทิศทางการศึกษาของบุตรหลาน

๒. ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักสูตร พัฒนาการของบุตรหลานและการเรียนการสอนประจำวัน

๓. ร่วมจัดทำหลักสูตรและติดตามผลการศึกษา เช่น ร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นติดตามการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาและครูให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา และให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

๔. ร่วมในบรรยากาศการเรียนการสอนของสถานศึกษา ผู้ปกครองอาจร่วมในกิจกรรมการเรียนการสอน หรือร่วมกิจกรรมอื่นที่สถานศึกษาจัด ซึ่งหากสถานศึกษามีแนวทางสนับสนุนที่ดีก็จะส่งผลดีต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

๕. ร่วมสนับสนุนกิจการการศึกษา โดยสนับสนุนด้านความคิดการเป็นผู้นำ การเป็นกรรมการ การร่วมประชุม การให้คำปรึกษาแนะนำ การให้ข้อมูลความคิดเห็น การปกป้องดูแลการสนับสนุนทรัพยากรการเงิน วัสดุอุปกรณ์ การร่วมดำเนินโครงการ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์^{๑๑๓}

ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นการเข้าร่วมของผู้นำชุมชน ในด้านการตัดสินใจ ปฏิบัติการประโยชน์จากการมีส่วนร่วม และการประเมินผลจากการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น ในการพัฒนาชุมชนของตนเองเพื่อลดภาระ และให้ร่วมมือกับกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น ใน ๔ ประเด็น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ปัญหายาเสพติด สุขภาพและสวัสดิการ และทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

๑. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๙ วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษา อบรม และฝึกอาชีพได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตามพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๑ กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และ

^{๑๑๓} สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ชุดฝึกอบรมผู้นำชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แอลทีเพรส จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๕๖-๕๗.

ความต้องการภายในท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ความหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการและร่วมประเมิน เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งร่างกาย และจิตใจ สติปัญญา ความรู้ ความสามารถ อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมาย ปัจจัย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้มากมาย จากขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการร่วมทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น บนพื้นฐานของการเข้ามามีส่วนร่วม ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ได้นำเสนอความคิดเห็นผ่านบทความ “แลหน้าเศรษฐกิจสังคมไทย” สรุปการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้ใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการมองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐ ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม

๒) การมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนด้วยความสมัครใจโดยที่รัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรือคอยอำนวยความสะดวกเท่านั้น^{๑๑๔}

ทั้งนี้ จากการที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทของท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาในสาระมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ระบุไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ วิชิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ ได้นำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

๑. รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง การจัดการศึกษาในลักษณะนี้ เกิดจากความสามารถและความต้องการของคนในชุมชน ที่มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน โดยยึดหลักให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างไม่มีขีดจำกัดของระยะเวลา สถานที่ เพศ และอายุ เป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เรียนรู้ตามอัธยาศัยที่แท้จริง ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทหลักในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ รูปแบบการมีส่วนร่วมตามแนวทางนี้ ต้องอาศัยองค์ประกอบ ๓ อย่างที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ คน ความรู้ และทรัพยากร โดยมีกระบวนการดำเนินการ คือ

^{๑๑๔}ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, *แลหน้าเศรษฐกิจสังคมไทย*, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖.

- ๑) การวิเคราะห์-สังเคราะห์ ปัญหาชุมชน
- ๒) หาทางออกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต
- ๓) ดำเนินการสร้างกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนได้แก้ไขปัญหามีอยู่
- ๔) ประเมินผลกิจกรรม

โดยการกำหนดเนื้อหาหรือกิจกรรมการเรียนรู้ จะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันแล้วขยายออกไปสู่เนื้อหาหรือกิจกรรมที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตทั้งหมด

๒. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ชุมชนมีส่วนร่วมกับการเรียนในการสร้างหลักสูตรท้องถิ่นที่สัมพันธ์ และสอดคล้องกับความเป็นจริงของสภาพชุมชน สนองความต้องการ และวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น โดยบุคคลในท้องถิ่น เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้รู้ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง มาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและประเมินผล

๓. รูปแบบการเชื่อมประสานการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นเฉพาะกับชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง มีองค์กรชุมชนเพื่อจัดการเรียนรู้ร่วมกัน มีเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนอื่น^{๑๑๕}

การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้สังคม องค์กรต่างๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

๒. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชี้นำตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ^{๑๑๖}

นอกจากนั้น ยังได้มีผู้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในสถานศึกษา ดังนี้

๑. การให้ชุมชนเข้ามาเยี่ยมชมโรงเรียน โดยทางโรงเรียนทำหนังสือเชิญชวนและแนบตารางแสดง วัน เวลาในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของเด็กแต่ละชั้นเรียน หรือแสดงตารางเวลาว่างของครูหรือผู้บริหารไว้ด้วย เพื่อการพบปะสนทนา สร้างความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมของโรงเรียนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

^{๑๑๕} วิจิต นันทสุวรรณ และจำนงค์ แรกพินิจ, "บทบาทของชุมชนกับการศึกษา", รายงานการวิจัย, เสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๑), หน้า ๒๑-๒๙.

^{๑๑๖} สุชาติ จักรพิสุทธิ์, "การศึกษาทางเลือกของชุมชน", วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, (มิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๔๗), ๒๗ (๔) : ๑๘-๒๓.

๒. การร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา บทบาทของคณะกรรมการนั้นมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจ กำหนดนโยบายให้ความเห็นชอบการตัดสินใจสำคัญของสถานศึกษาและกำกับให้ผู้บริหารปฏิบัติตามนโยบาย หลักเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสถานศึกษาแต่ผู้บริหารมีหน้าที่บริหารและรับผิดชอบตัดสินใจดำเนินงานของตน หรืออาจร่วมกันจัดตั้งสมาคมครู ผู้ปกครอง หรือชมรมผู้ปกครอง ทำหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา

๓. การร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา เป็นการเชิญชวนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมที่ทางสถานศึกษาจัดขึ้น เช่น กีฬาสี งานวันพ่อ วันแม่ กิจกรรมวันขึ้นปีใหม่ งานประจำปี กิจกรรมวันปิดภาคเรียน พิธีมอบประกาศนียบัตร งานวันเกิดของโรงเรียน เป็นต้น

๔. การร่วมดำเนินงานสถานศึกษา กิจกรรมของสถานศึกษาครอบคลุมงานบริการ ๖ งาน ซึ่งชุมชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้วยตามความความถนัดหรือตามโอกาสที่เหมาะสม เช่น เป็นอาสาสมัครผู้ช่วยครูงานการเงินและงบประมาณ งานธุรการ งานสุขภาพอนามัย งานสวัสดิภาพ และความปลอดภัย เป็นต้น

๕. การร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ และจัดประสบการณ์การเรียนรู้ ชุมชนอาจเข้ามามีส่วนสนับสนุน กิจกรรมการเรียนรู้ของเด็กโดยมอบวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติให้ เช่น เครื่องมือทดลอง อุปกรณ์ทดลองจากธรรมชาติ พืช ผัก ผลไม้ วัสดุดิบจากงานหัตถกรรมของชุมชน รวมถึงการสนับสนุนครูจากชุมชน เพื่อทำการฝึกสอนถ่ายทอดงานภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่เด็ก ในลักษณะกิจกรรมเสริมหลักสูตร กรณีที่โรงเรียนจัดกิจกรรมพิเศษเช่น ทักษะศึกษาแหล่งเรียนรู้ในและนอกชุมชน หรือจัดแสดงดนตรี เชิดหุ่นสายจระ ชุมชนอาจเข้ามาเป็นอาสาสมัครช่วยดูแลเด็กหรืออำนวยความสะดวกด้านสถานที่ ให้การต้อนรับดูแลวิทยากรบริการเครื่องดื่ม หรือร่วมแสดงด้วยตามความประสงค์การสร้างเสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นการดำเนินกิจกรรมโครงการของสถานศึกษาที่เอื้ออำนวยให้สถานศึกษาและหน่วยงานตลอดจนบุคคลในชุมชนมีสัมพันธภาพและสืบสานความสัมพันธ์ต่อกันอย่างต่อเนื่องด้วยดี การสร้างเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนมีประโยชน์ ดังนี้

- ๑) สร้างเจตคติที่ดีของชุมชนต่อสถานศึกษา
 - ๒) ชุมชนยอมรับในคุณค่าของตนต่อการสนับสนุนการจัดการศึกษา
 - ๓) ชุมชนมีความรู้ที่ถูกต้องในการร่วมมือกับสถานศึกษาเพื่อพัฒนาเด็ก
 - ๔) ชุมชนเข้าใจหลักการจัดการเรียนรู้ของโรงเรียน เข้าใจธรรมชาติการเรียนรู้ของเด็กและส่งเสริมได้อย่างถูกต้อง
 - ๕) ชุมชนได้รู้จักและทำความเข้าใจกับสื่อการเรียนรู้และช่วยพัฒนาเด็กได้ใน
- ขณะที่^{๑๑๗}

^{๑๑๗} พินยาภรณ์ มานะจติ, “การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในอุดมคติ : กรณีศึกษาศูนย์เด็กเล็ก ตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่”, บทความการวิจัย, ลำดับที่ ๗๒๘, (สำนักงานเลขาธิการศึกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๘-๑๔๑.

๒. บทบาทของชุมชน

ชุมชนมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังนี้

- ๑) กำหนดความต้องการในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน
- ๒) เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา โดยเข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา
- ๓) ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ความร่วมมือในการจัดกระบวนการเรียนรู้กับสถานศึกษา เช่น เป็นวิทยากร เป็นแหล่งฝึกประสบการณ์ ตลอดจนสนับสนุน ทางด้านการเงิน กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์
- ๔) ตรวจสอบผลดำเนินการในการจัดการศึกษา โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผล และติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

๓. ความสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เนื่องจากชุมชนเป็นแหล่งที่อยู่ของกลุ่มคน เป็นวัฒนธรรมดั้งเดิม เป็นภูมิปัญญา เป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นที่หล่อหลอมบุคคลในชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างเหมาะสม ส่วนการศึกษาเป็นการพัฒนากลุ่มคนในชุมชนนั้นให้มีความเจริญงอกงาม ดังนั้นชุมชนจึงมีส่วนร่วมที่สำคัญในการจัดการศึกษา สรุปได้ ๓ ประเด็น คือ

- ๑) ช่วยให้ระบบการศึกษาทราบถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน ให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสมกับชุมชน
- ๒) ช่วยให้การศึกษาดำเนินการได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ทั้งด้านทรัพยากรและภูมิปัญญา
- ๓) ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดีและร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่จัดการศึกษา^{๑๑๘}

รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ตามที่ได้กล่าวมานั้น สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น นอกจากจะเป็นการมีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการพัฒนา การจัดการเรียนการสอนแล้ว นอกจากจะเป็นการมีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังเป็นไปในลักษณะของการร่วมกันจัดการศึกษาให้แก่คนในชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน นั้น ๆ ด้วยบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในระดับสูง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้

^{๑๑๘} ชูชาติ พ่วงสมจิตร, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, ทูลสนับสนุนการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟิก จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๔๔.

เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง ที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

๑. ด้านปัญหายาเสพติด

ตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร “กรุงเทพฯ ปลอดภัย ไร้ยาเสพติด : Bangkok Clear” กทม.ได้ตั้งเป้าหมายว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จอย่างเร่งด่วนภายใน ๑๕ เดือน จะต้องมีการมีชุมชนต้นแบบ ๕๐ ชุมชน สถานประกอบการต้นแบบ ๕๐ แห่ง อาสาสมัครชุมชนเฝ้าระวังภัยและยาเสพติด ๑๒,๐๐๐ คน และโรงเรียนในสังกัด กทม. ๔๓๘ แห่ง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยาเสพติดที่ถูกต้อง พร้อมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือต่อต้านยาเสพติด

กทม.ให้ความสำคัญกับการป้องกันการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในนโยบายมหานครแห่งความปลอดภัย และถือว่าเป็นมาตรการเร่งด่วนภายใต้โครงการดังกล่าว ซึ่งจะเน้น ๒ กลุ่มเสี่ยงสำคัญที่มีแนวโน้มว่าสถานการณ์ยาเสพติดจะมีความรุนแรง ดังนั้น กทม. จึงได้มีโครงการที่จะแก้ไขปัญหายาอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตามจะต้องขอความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัว

นโยบายในการสร้าง “มหานครแห่งความปลอดภัย” และได้จัดทำแผน “กรุงเทพฯ ปลอดภัย ไร้ยาเสพติด หรือ Bangkok Clear” โดยมีเป้าหมาย ๓ กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ชุมชน โรงเรียน และสถานประกอบการ โดยมอบนโยบายให้ผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนฯ ๕๐ เขต ประธานชุมชน และเจ้าของสถานประกอบการ ร้านเกมส์ ร้านอินเทอร์เน็ต และเจ้าของหอพัก เพื่อร่วมกันเป็นเครือข่ายในการแจ้งเบาะแส การป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนใช้สถานที่ดังกล่าวเป็นแหล่งมั่วสุม เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครแห่งความปลอดภัยและปลอดภัยจากยาเสพติดอย่างแท้จริง

กรุงเทพมหานคร ได้ตั้งเป้าหมายว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จอย่างเร่งด่วนภายใน ๑๕ เดือน จะต้องมีการมีชุมชนต้นแบบ ๕๐ ชุมชน สถานประกอบการต้นแบบ ๕๐ แห่ง อาสาสมัครชุมชนเฝ้าระวังภัยและยาเสพติด ๑๒,๐๐๐ คน และโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานคร ๔๓๘ แห่ง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยาเสพติดที่ถูกต้อง พร้อมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือต่อต้านยาเสพติด

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจะต้องมีการบูรณาการความร่วมมือกันระหว่าง กทม.กับภาคีเครือข่ายกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้อำนวยการเขตที่ต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ประธานชุมชน อาสาสมัครเฝ้าระวังยาเสพติดในพื้นที่ รวมถึงขอความร่วมมือกับเจ้าของสถานประกอบการสถานบันเทิง และหอพักในการร่วมกันเฝ้าระวังยาเสพติด ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ปลายน้ำของปัญหาที่เป็นเป้าหมายใหญ่ของผู้ค้ายาเสพติด ซึ่งมีการบริหาร

จัดการได้ค่อนข้างยาก จึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย ตนมั่นใจว่าผู้เข้าร่วมประชุมจะเป็นกำลังสำคัญในการแก้ปัญหาอาชญากรรมในกรุงเทพฯ ตามที่ กทม.ความมุ่งหวัง

๓. ด้านสุขภาพและสวัสดิการชุมชน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ประชากรสูงอายุในโลกจะเพิ่มขึ้นอีก ๘๑.๙ ล้านคน และการเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศสำคัญ ๆ ในโลก มีผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายกำลังคนข้ามประเทศ เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะที่โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเข้มข้นเป็นการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้การพัฒนาคนมุ่งสร้างให้มีความรู้ ทักษะ และความชำนาญ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้ทดแทนกำลังแรงงานที่ขาดแคลน ขณะเดียวกัน ประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะมีรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณสำหรับการลงทุนพัฒนาด้านอื่นๆ ลดลงค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการดูแลสุขภาพอนามัย และการจัดสวัสดิการทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านสังคม ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุจากการมีโครงสร้างประชากรที่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง คนไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกช่วงวัย แต่มีปัญหาคุณภาพการศึกษาและระดับสติปัญญาของเด็ก พฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ และผลิตภาพแรงงานต่ำ ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้นและมีการจัดสวัสดิการทางสังคมในหลายรูปแบบ แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรเป็นปัญหาการพัฒนาประเทศ สังคมไทยเผชิญวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย รวมถึงเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและการเพิ่มขึ้นของการพนันโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน แต่คนไทยตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมและธรรมาภิบาลมากขึ้น^{๑๑๙}

การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนทางวัฒนธรรม) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้

^{๑๑๙} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙), หน้า (๓).

เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในส่วนการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทไทยในเวทีประชาคมโลก^{๑๒๐}

บทบาทการมีส่วนร่วมการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคต่อชุมชน การสร้างเสริมสุขภาพชุมชนของบุคคลในชุมชนต้องได้รับความร่วมมือจากทุกคนในชุมชน เพื่อนำไปสู่การมีสุขภาพและคุณภาพที่ดีของคนในชุมชน และสังคมโดยรวม การดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพในชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ และ ๘๒ ได้กำหนดให้คนไทยทุกคน ได้รับโอกาสและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และได้รับบริการสุขภาพที่ได้มาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายให้ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นปีเริ่มต้นแห่งการรวมพลังสร้างสุขภาพทั่วไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาชน ได้ร่วมกันจัดกิจกรรมรณรงค์รวมพลังสร้างสุขภาพให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และเพื่อให้ประชาชนรู้และตระหนักใส่ใจในการสร้างสุขภาพทั้งนี้ เพราะการพัฒนาสุขภาพของประชาชนไม่ใช่หน่วยงานในระบบสุขภาพเท่านั้น หน่วยงานเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรชุมชน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและบริหารจัดการสุขภาพร่วมกัน การดำเนินงานในระบบเปลี่ยนผ่านของระบบสุขภาพจาก “การซ่อมสุขภาพไปสู่การสร้างสุขภาพ” จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำศักยภาพขององค์กรชุมชน บริหารจัดการและดำเนินการด้านสุขภาพด้วยตนเอง โดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีศักยภาพในการสร้างสุขภาพที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการสร้างสุขภาพที่ถูกต้องและเหมาะสม อันจะนำไปสู่ความพร้อมในการสร้างสุขภาพของตนเอง ครอบครัว และชุมชนได้กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการรณรงค์การสร้างสุขภาพภายใต้กลยุทธ์ “รวมพลังสร้างสุขภาพ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน ทุกกลุ่มทุกวัยมีความรู้และทักษะด้านสุขภาพ โดยมุ่งเน้นให้ศูนย์สุขภาพชุมชนและสถานีนอามัยเป็นหน่วยบริการสุขภาพหลัก ในการดำเนินงานประสานและเชื่อมโยงกับองค์กรภาคี เครือข่ายสุขภาพชุมชนทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้นโยบาย ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลและบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ อย่างเป็นรูปธรรม ต่อมา พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนแต่ละชุมชนรวมกลุ่มกัน

^{๑๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

จัดกิจกรรมด้านสุขภาพในรูปของชมรมสร้างสุขภาพ คลอบคลุมทุกชุมชนและหมู่บ้านโดยยึดแนวคิด “ใช้พื้นฐานบูรณาการทุกภาคส่วน สร้างกระบวนการเรียนรู้วิถีชุมชน” อันจะทำให้เกิดการสร้างสุขภาพที่ยั่งยืนและถาวร ซึ่งเน้นกิจกรรมสร้างสุขภาพตาม นโยบาย ๖๐ ในการส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดี นโยบาย ๖๐

๑. ส่งเสริมให้คนไทยทุกกลุ่มอายุ ออกกำลังกาย วันละ ๓๐ นาที อย่างน้อย ๓ วันต่อสัปดาห์อย่างสม่ำเสมอ

๒. ส่งเสริมให้คนไทยเลือกซื้อและบริโภค อาหารที่สะอาดมีคุณค่า และปลอดภัยปนเปื้อน

๓. ส่งเสริมให้คนไทยสร้าง อนามัย สิ่งแวดล้อมในชุมชนเพื่อความสะดวกปลอดภัยของที่อยู่อาศัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อสุขภาพ

๔. ส่งเสริมให้คนไทยมี อารมณ์ ที่ดี และร่วมเป็นส่วนหนึ่งในชมรมต่างๆ เช่น ชมรมสร้างสุขภาพของวัยทำงาน เพื่อการมีสุขภาพจิตที่ดีและแจ่มใส

๕. ส่งเสริมให้คนไทยปลอดภัย โรค อโรคยา โดยเฉพาะโรคที่ทำให้คนไทยเสียชีวิตในลำดับแรก ๆ คือ มะเร็ง หัวใจ เบาหวาน

๖. ส่งเสริมให้คนไทยลด ละ เลิก อบายมุข เพื่อลดปัญหาสุขภาพที่เกิดจาก บุหรี่ สุรา สารเสพติดและการพนันในชุมชน

บทบาทของการมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมและพัฒนาสุขภาพของบุคคลในชุมชน

การมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมและพัฒนาสุขภาพของบุคคลในชุมชน คือการร่วมกิจกรรมที่เอื้ออำนวยให้ผู้คนในชุมชนมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งกิจกรรมดังกล่าวอาจจัดโดยเจ้าหน้าที่องค์กรของภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนในชุมชน ตัวอย่างกลุ่มหรือชมรมที่ทำงานด้านการพัฒนาสุขภาพของบุคคลในชุมชน เช่น ชมรมผู้สูงอายุกลุ่มหมู่บ้านเบอรวัน ชมรมแอโรบิก กลุ่มประชาคม/ชมรมสร้างสุขภาพ กลุ่มกีฬา ชมรมคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มเกษตรปลอดภัย กลุ่มแกนนำเอดส์ กลุ่มแพทย์พื้นบ้าน/สมุนไพร ชมรมรำไม้พลอง กลุ่มพิทักษ์สิทธิ สิ่งแวดล้อม

๑. กิจกรรมด้านการสร้างเสริมสุขภาพ ได้แก่ การดูแลรักษาสุขภาพ การออกกำลังกาย การเฝ้าระวัง ปัญหาสารเสพติดในชุมชน การเฝ้าระวังและรักษาสิทธิผู้บริโภค การดำเนินโครงการอาหารปลอดภัย การส่งเสริมพัฒนาการและดูแลการได้รับวัคซีนในเด็กอายุต่ำกว่า ๖ ปี การตรวจสุขภาพตนเองในเบื้องต้น การใช้อินเทอร์เน็ตและการทำเกษตรอินทรีย์

๒. กิจกรรมด้านการเข้ารับบริการสุขภาพของประชาชน ได้แก่ การรับบริการสุขภาพจากศูนย์สุขภาพชุมชนหรือสถานอนามัย เช่น การทำบัตรทอง การรับการตรวจวัดความดันเลือด การฝากครรภ์

๓. กิจกรรมด้านการเข้ารับการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครเพื่อพัฒนาสุขภาพในชุมชน ได้แก่ การเข้ารับอบรมความรู้ การเข้าร่วมประชุมกลุ่ม หรือการจัดเวทีเรียนรู้ การรับฟังความรู้ผ่านทางหอกระจายข่าว

๔. กิจกรรมด้านการให้ความร่วมมือในการควบคุมและป้องกันโรค ได้แก่ การไม่สูบบุหรี่ การป้องกันอุบัติเหตุ การป้องกันการแพ้พิษ/สารเคมี การร่วมรณรงค์ป้องกันโรคตามฤดูกาล เช่น โรคไข้เลือดออก ไข้หวัดนก อหิวาต์หมู ไข้ฉี่หนู

๕. กิจกรรมด้านการให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงานด้านสุขภาพในชุมชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือร่วมกิจกรรมสาธารณะสุขในชุมชนตนเอง และสนับสนุนการจัดกิจกรรมสุขภาพที่ริเริ่มจากองค์กรชุมชนท้องถิ่น เช่น ศูนย์สุขภาพ สถานีชุมชน สถานีอนามัย เข้าร่วมกิจกรรมสร้างสุขภาพโดยใช้ทรัพยากรชุมชนเป็นหลัก มีส่วนร่วมดำเนินงานกับหน่วยราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพ ป้องกันโรค สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน ใช้แฟ้มครอบครัวเพื่อการดูแลสุขภาพแบบองค์รวม ใช้แฟ้มชุมชนเพื่อการวางแผนแก้ไขปัจจัยเสี่ยงในระดับชุมชน

๖. ชมรมสร้างสุขภาพ (Health Promotion Club) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจในกิจกรรมเหมือน ๆ กัน อาจเป็นกิจกรรมด้านสุขภาพ หรือกิจกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสุขภาพ ซึ่งเป็นชมรมหรือกลุ่มที่มีอยู่แล้วในชุมชน หรือมารวมกลุ่มกันใหม่ แล้วสมัครเป็นเครือข่ายชมรมสร้างสุขภาพกับสถานบริการสาธารณสุขของกระทรวงสาธารณสุข มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านสุขภาพ และปัญหาอื่นๆ ของชุมชน และประสานเชื่อมโยงระหว่างชมรมอื่นๆ เป็นเครือข่าย เป็นชมรมสร้างสุขภาพ

ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานรากของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ๑๒ ปี ระยะที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๙) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไม่แตกต่างจากเมืองหลวงของประเทศอื่น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความหลากหลายของกิจกรรมเมือง อันเป็นผลจากความเจริญทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและการบริการ ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการก่อกมลพิษต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ ระดับเสียงที่ก่อให้เกิดความรำคาญ น้ำเสีย ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พื้นที่สีเขียว และพื้นที่โล่งสาธารณะไม่เพียงพอ รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

การขาดแคลนแหล่งผลิตพลังงานเชื้อเพลิง ปัญหาร้ายพิบัติต่าง ๆ ทั้งน้ำท่วม แผ่นดินไหว ภาวะความร้อนในพื้นที่เมือง

การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาของกรุงเทพมหานครภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๑๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๖๓) เพื่อบูรณาการ “กรุงเทพฯ มหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน” โดยในส่วนของแผนการพัฒนาสู่มหานครแห่งสิ่งแวดล้อม (Striving for Green Bangkok) ได้ดำเนินการตาม ๒ แนวทาง ได้แก่ การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐาน บนฐานยั่งยืน เท่าเทียม โปร่งใส (Green) และการสร้างสิ่งแวดล้อมเมืองที่สวยงาม สังคมที่ปลอดภัย น่าอยู่ เข้มแข็งมีความสุข (Good life) ด้วยการผลักดันให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ทั้งในระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน และหน่วยกิจกรรมทางธุรกิจและการบริการ โดยในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมาภายใต้ แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและนักเรียนรวมถึงร่วมมือกับภาครัฐและเอกชนในการรณรงค์ให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่านิยมและพฤติกรรมของสังคมเมืองให้มุ่งรักษาสภาพแวดล้อม ในขณะที่สำนักการระบายน้ำ สำนักผังเมือง สำนักการโยธา สำนักการจราจรและขนส่ง และสำนักงานเขตต่างผลักดันภารกิจเฉพาะด้านในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่ดีของเมืองให้เป็นไป ตามแผนงานที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานคร ยังคงรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ในการรักษาสภาพแวดล้อมของเมือง เนื่องจากกฎหมายสำคัญยังไม่มีผลบังคับใช้ /ยังไม่ได้นำมาใช้อย่างจริงจัง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียจึงยังต้องพิจารณากำหนดแนวทางที่เหมาะสม เพื่อเร่งรัดให้กรุงเทพมหานคร มีเครื่องมือสำคัญในการควบคุม กำกับในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ดีของเมืองต่อไป สำหรับสถานการณ์โดยรวมของกรุงเทพมหานคร อันเป็นผลจากการดำเนินการตามแผนบริหารราชการ-กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๑. การระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รูปแบบการดำเนินชีวิตของคนกรุงเทพในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา ราคาที่ดิน ความสะดวกในการเดินทาง มีผลต่อการพัฒนากรุงเทพฯ ในเชิงพื้นที่อย่างมาก กล่าวคือมีการกระจุกตัวของที่พักอาศัยและที่ทำงานอยู่ในบริเวณพื้นที่เขตชั้นใน ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางธุรกิจของกรุงเทพมหานครและของประเทศ ในขณะเดียวกันมีการกระจายตัวของหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่ที่เคย ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่เพื่อการระบายน้ำ เมื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารถูกบุกรุก ยากแก่การควบคุม ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของเมือง เกิดการทรุดตัวของดิน ทางระบายน้ำตามธรรมชาติ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ร่วมกับระบบระบายน้ำที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการไว้ ขอบจำกัดดังกล่าวส่งผลให้ การบริหารจัดการน้ำเป็นไปด้วยความยากลำบากเพิ่มขึ้น ปริมาณและระยะเวลาที่น้ำท่วมขังยาวนานขึ้นในแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๔ ซึ่งมีน้ำเหนือหลากเข้าพื้นที่กรุงเทพฯ

ทั้งด้านเหนือ ด้านตะวันออก และตะวันตกในปริมาณสูงมาก ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้น ระยะเวลาท่วมขังนานประมาณเกือบสองเดือน ภาวะการณดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องเร่งดำเนินการก่อสร้างแนวคันกันน้ำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จัดหาพื้นที่รองรับน้ำ รวมถึงกำหนดแผนรองรับสถานการณ์น้ำท่วมที่สอดคล้องกับแผนระดับประเทศอีกด้วย

๒. ปัญหาน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร สาเหตุสำคัญเกิดจากการระบายน้ำเสียจากอาคารบ้านเรือนและชุมชนที่มีปริมาณสารอินทรีย์ปะปนลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่ได้รับการบำบัดเพียงพอ จากข้อมูลปริมาณการใช้น้ำประปาของการประปานครหลวง กรุงเทพมหานคร มีปริมาณน้ำเสียเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๓ ประมาณ ๒.๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในขณะที่สามารถบำบัดน้ำเสียได้ ๑,๐๑๖,๘๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน น้ำเสียเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความน่าเสียในคลองของกรุงเทพมหานคร ต้องกำหนดมาตรการอื่น ๆ ร่วมในการแก้ไขปัญหา

๓. มูลฝอยของเสียอันตรายและสิ่งปฏิกูล กรุงเทพมหานครมีมูลฝอยที่จัดเก็บได้ เฉลี่ย ๘,๙๒๙ ตันต่อวัน ในปี ๒๕๕๔ หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๑ ของปริมาณมูลฝอยทั้งประเทศ ๔๓,๘๐๐ ตันต่อวัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาขยะในช่วงที่ผ่านมาดีขึ้น ซึ่งกรุงเทพมหานครจะยังคงยึดแนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดและคัดแยกมูลฝอยโดยนำมูลฝอยกลับไปใช้ประโยชน์ที่ แหล่งกำเนิดตามหลักการ ๓Rs ต่อไป รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอย (รวมขยะอันตราย) กากไขมันและสิ่งปฏิกูล โดยเฉพาะในส่วนของการเก็บขนมูลฝอย และการนำไปจัดการตามคุณสมบัติของขยะแต่ละประเภท และการศึกษาวิจัยเพื่อนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการมูลฝอยในกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมด้วย

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดและคัดแยกมูลฝอยโดยนำมูลฝอยกลับไปใช้ประโยชน์ ที่แหล่งกำเนิดตามหลักการ 3Rs โดยการสร้างการรับรู้และสร้างจิตสำนึกในการมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการสิ่งแวดล้อมศึกษา มุ่งหวังปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมการบริโภคและการทิ้งขยะตามประเภทของวัสดุและการนำไปใช้ประโยชน์ตามแนวคิดขยะคือทรัพยากร

๔. พื้นที่สีเขียว ปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังขาดแคลนพื้นที่สีเขียวและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กรุงเทพมหานครในปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔ มีพื้นที่สีเขียวในรูปแบบ สวนสาธารณะต่อประชากร ๓.๙๓ ๔.๑๓ และ ๔.๔๔ ตร.ม. ต่อคนตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่ ๑๕ ตร.ม. ต่อคน ทำให้กรุงเทพมหานครต้องจัดหาพื้นที่เพิ่มสีเขียวให้มากขึ้น โดยการจัดทำสวนสาธารณะ สวนหย่อม ปลูกลต้นไม้ ในพื้นที่ว่างของเอกชน รัฐ รัฐวิสาหกิจ ศาสนสถาน โรงเรียน ริมคลอง เกาะกลาง ทางเท้า เป็นต้น ให้สอดคล้องกับการศึกษาโครงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมปรับปรุงฟื้นฟูเมืองตามแนวพระราชดำริ (แหล่งข้อมูล : สำนักผังเมือง, ๒๕๕๔) ที่ระบุว่า กรุงเทพฯ ต้องการพื้นที่โล่งสาธารณะ

เพิ่มเติม ซึ่งจำแนกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ สวนสาธารณะ (Public Park) และที่โล่งกิจกรรมสาธารณะ (Public Plaza) โดยเฉพาะในส่วนของสวนสาธารณะ กรุงเทพฯ ยังขาดแคลน พื้นที่สวนสาธารณะทุกระดับอยู่มาก ทั้งนี้ประมาณการความต้องการพื้นที่สวนสาธารณะตามร่างผังเมืองรวม-กรุงเทพมหานคร ปรับปรุงครั้งที่ ๓ เพิ่มจากที่มีอยู่เดิมในปี ๒๕๕๔ (๘,๗๘๗ ไร่) อีก ๑๖,๘๑๓ ไร่ ภายในปี ๒๕๗๕ การที่กรุงเทพมหานครจะสามารถจัดหาพื้นที่เพื่อก่อสร้างเป็นสวนสาธารณะแต่ละลักษณะเพิ่มเติมเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องการกำหนดวิธีการและการบริหารจัดการเพื่อให้ได้งบประมาณมาดำเนินการ ซึ่งเป็นกรณีที่พบอยู่เสมอ ในการจัดบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง

๕. คุณภาพอากาศและเสียง พื้นที่หลักที่มีปัญหาคุณภาพอากาศและเสียงของ กรุงเทพมหานคร ได้แก่ พื้นที่ริมถนน คุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานครมีปัญหาหลักที่พบคือ ฝุ่นละอองเพื่อพัฒนาให้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองสีเขียว สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ที่กำหนด ให้กรุงเทพมหานคร พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีอย่างยั่งยืน มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันแบบองค์รวม เชื้อต่อการอยู่อาศัยและการท่องเที่ยวที่มีความปลอดภัย สวยงาม มีชีวิตชีวา และสะดวก

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๗ เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญของการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดไว้ในนโยบายแนวทางที่มุ่งหวัง ก็คือการผนึกกำลังของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติใหม่ โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักอนุรักษ์ และความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชนและ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนเองมากกว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับใด ๆ และเพื่อให้บรรลุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว ยุทธศาสตร์การพัฒนา ๓ ประการ ได้ถูกกำหนดไว้ คือ

- ๑) การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน
- ๓) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ได้มีการวางแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- ๑) ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนโดยปรับทัศนคติและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐให้สามารถร่วมมือและ

เกื้อหนุนชุมชนในท้องถิ่น และรณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน และองค์กรชุมชน

๒) พัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓) สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

๒.๕.๒ สภาพทั่วไปของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ไม่มีความพร้อม ในด้านการจัดบริการพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน ขาดการวางแผนควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานอย่างไร้ทิศทาง เกิดชุมชนแออัดเกิด ผู้ด้อยโอกาสทั้งในด้านการศึกษาและการหารายได้ในการดำรงชีวิต ชุมชนมีสภาพทรุดโทรมไร้ระเบียบ

กรุงเทพมหานคร มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีความเป็นระเบียบ มีความสวยงาม เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรองรับ และสอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองในอนาคต ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงข่ายการบริการ สาธารณะ ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย พัฒนาการบริการทางสังคม การบริการสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ ให้เพียงพอและได้มาตรฐาน มีคุณภาพมากขึ้น ควบคุม สภาพแวดล้อม ของชุมชนให้เหมาะสมกับการอยู่อาศัย โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วง แผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖, ๗, ๘ และ ๙ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาความมั่นคง ในสิทธิการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย จึงเป็นสาเหตุให้มีการศึกษาข้อมูลของชุมชนซึ่งเป็นข้อมูล พื้นฐานสำคัญอันจะทำให้เข้าใจถึงลักษณะและข้อเท็จจริงของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและเพื่อ เป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของเมืองที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ชุมชนในความหมายตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ หมายถึง ชุมชนแออัด ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ชุมชนชานเมือง ชุมชนเมือง และเคหะชุมชน ซึ่ง กรุงเทพมหานครได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชน

กรุงเทพมหานครได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่า ด้วย กรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ และจำแนกประเภทของชุมชนเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผน พัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รายละเอียดดังนี้

ชุมชน หมายความว่า ชุมชนแออัด ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ชุมชนชานเมือง ชุมชนเมือง และเคหะชุมชน ที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น ทั้งนี้โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร ประเภท ของชุมชนแบ่งเป็น ๕ ประเภท รายละเอียดดังนี้

๑. ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย ๑๕ หลังคาเรือนต่อพื้นที่ ๑ ไร่

๒. ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรที่เป็นบ้านที่อยู่อาศัย และดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ ทาวน์เฮ้าส์ ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำขยะ ทางเท้า ซึ่งกรุงเทพมหานคร พิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะได้ทำเป็นประกาศกำหนดเป็นชุมชน

๓. ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาน้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน

๔. ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือนน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือน้อยกว่า ๑๕ หลังคาเรือนต่อ ๑ ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้านมากกว่าชุมชนชานเมือง และกรุงเทพมหานครได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

๕. เคหะชุมชน หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการและดูแลโครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นแฟลต และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการในด้านทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่นๆ

ขนาดของชุมชน หมายถึง ขอบเขตพื้นที่ปกครองของชุมชนที่กำหนดโดยสำนักงานเขตเจ้าของท้องที่ ซึ่งกำหนดขนาดจากจำนวนหลังคาเรือนในชุมชน ดังนี้

๑. ชุมชนขนาดใหญ่ จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ หลังคาเรือน
๒. ชุมชนขนาดกลาง จำนวนบ้านระหว่าง ๑๔๑-๔๙๙ หลังคาเรือน
๓. ชุมชนขนาดเล็ก จำนวนบ้านไม่เกิน ๑๔๐ หลังคาเรือน

สภาพทั่วไปของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่การปกครองทั้งสิ้น ๑,๕๖๘.๗๓๗ ตารางกิโลเมตร หรือ ๙๘๐,๔๖๐.๖๒๕ ไร่ แบ่งพื้นที่บริหารออกเป็น ๕๐ เขต มีประชากรปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๕,๖๕๘,๙๕๓ คน ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีทั้งหมด ๑,๘๐๙ ชุมชน โดยแยกเป็นประเภทชุมชนแออัด ๗๒๙ ชุมชน ประเภทชุมชนหมู่บ้านจัดสรรมี ๒๙๙ ชุมชน ประเภทชุมชนชานเมือง ๓๔๘ ชุมชน ประเภทชุมชนเมือง ๓๕๗ ชุมชน และประเภทเคหะชุมชน ๗๖ ชุมชน มีประชากรในชุมชนทั้งสิ้น ๑,๘๔๓,๐๘๙ คน

คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๕๗ ของประชากรกรุงเทพมหานคร มีจำนวนบ้าน ๓๗๔,๔๒๘ หลังคาเรือน จำนวนครัวเรือน ๔๕๘,๑๕๗ ครัวเรือน

เมื่อพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขต เพื่อบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร พบว่าพื้นที่กลุ่มพระนครเหนือเป็นพื้นที่กลุ่มเขตที่มีชุมชนมากที่สุด คือ ๒๗๕ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็นชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ๑๓๘ ชุมชน ชุมชนแออัด จำนวน ๔๗ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๔๑ ชุมชนเคหะชุมชน จำนวน ๓๕ ชุมชน และชุมชนชานเมือง จำนวน ๑๔ ชุมชน ตามลำดับ รองลงมาคือพื้นที่ กลุ่มกรุงธนบุรี มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๒๐๙ ชุมชน

โดยจำแนกออกเป็นชุมชนแออัด จำนวน ๑๘๘ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๑๗ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๓ ชุมชน และเคหะชุมชน จำนวน ๑ ชุมชน ตามลำดับ และพื้นที่กลุ่มบูรพา มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๑๗๗ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนแออัด จำนวน ๖๐ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๔๘ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๔๕ ชุมชน ชุมชนชานเมือง จำนวน ๒๒ ชุมชน และเคหะชุมชน จำนวน ๒ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนพื้นที่กลุ่มรัตนโกสินทร์ เป็นพื้นที่กลุ่มเขตที่มีชุมชนน้อยที่สุดคือ ๙๘ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็นชุมชนเมือง จำนวน ๖๒ ชุมชน และชุมชนแออัด จำนวน ๓๖ ชุมชน ไม่มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ชุมชนชานเมือง และเคหะชุมชนในพื้นที่นี้ เมื่อพิจารณาตามกลุ่มพื้นที่เขต พบว่า พื้นที่เขตเมืองชั้นในมีชุมชนมากที่สุด คือ ๖๔๗ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็นชุมชนแออัด จำนวน ๔๖๐ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๑๔๖ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๒๔ ชุมชน และเคหะชุมชน จำนวน ๑๗ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนชุมชนชานเมืองไม่มีในพื้นที่นี้ รองลงมาคือ พื้นที่เขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๕๖๖ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๒๐๘ ชุมชน ชุมชนแออัด จำนวน ๑๕๒ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๑๐๗ ชุมชน ชุมชนชานเมือง จำนวน ๖๑ ชุมชน และเคหะชุมชนจำนวน ๓๘ ชุมชน ตามลำดับ และพื้นที่เขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๒๙๕ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนแออัด จำนวน ๑๑๐ ชุมชน ชุมชนชานเมือง จำนวน ๑๐๔ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๕๒ ชุมชน และชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๒๙ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเคหะชุมชนไม่มีในพื้นที่นี้ ส่วนพื้นที่เขตชานเมือง (ด้านตะวันตก) เป็นกลุ่มพื้นที่เขตที่มีชุมชนน้อยที่สุด คือ ๖๐ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนเมือง จำนวน ๒๒ ชุมชน ชุมชนชานเมือง จำนวน ๒๑ ชุมชน ชุมชนแออัดและชุมชนหมู่บ้านจัดสรรอย่างละ ๖ ชุมชน และเคหะชุมชน จำนวน ๕ ชุมชน ตามลำดับ

หากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตหนองจอก เป็นเขตที่มีชุมชนมากที่สุด คือ ๗๐ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนชานเมือง จำนวนทั้งสิ้น ๖๘ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๒ ชุมชน ตามลำดับ รองลงมาคือเขตหลักสี่ จำนวน ๖๘ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น เคหะชุมชน จำนวน ๓๑ ชุมชน ชุมชนแออัด จำนวน ๑๖ ชุมชน ชุมชนเมือง ๑๒ ชุมชน และชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๙ ชุมชน ตามลำดับ ไม่มีชุมชนชานเมือง ในพื้นที่นี้ และเขตคลองสามวา มีจำนวนชุมชน ทั้งสิ้น ๖๕

ชุมชน โดยจำแนกออกเป็นชุมชนชานเมืองจำนวน ๕๓ ชุมชน และชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๑๒ ชุมชน ตามลำดับ ไม่มีชุมชนแออัด ชุมชนเมือง และเคหะชุมชนในพื้นที่นี้ ส่วนเขต ทวีวัฒนา เป็นเขต ที่มีชุมชนน้อยที่สุด คือ ๙ ชุมชน โดยจำแนกออกเป็น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๕ ชุมชน และ ชุมชนชานเมือง จำนวน ๔ ชุมชน ไม่มีชุมชนแออัด ชุมชนเมือง และเคหะชุมชนในพื้นที่นี้

จากการศึกษาข้อมูลของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๕๐ เขต พบว่า กรุงเทพมหานคร มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๑,๘๐๙ ชุมชน จำแนกตามประเภทชุมชน ประกอบด้วย ประเภทชุมชนแออัด จำนวน ๗๒๙ ชุมชน ชุมชนเมือง จำนวน ๓๕๗ ชุมชน ชุมชนชานเมือง จำนวน ๓๔๘ ชุมชน ชุมชน หมู่บ้านจัดสรร จำนวน ๒๙๙ ชุมชน และเคหะชุมชน จำนวน ๗๖ ชุมชน ตามลำดับ โดยจำแนกตาม รายละเอียดได้ดังนี้

๑. ประเภทชุมชนแออัด เป็นประเภทของชุมชนที่มีมากที่สุดในกรุงเทพมหานครโดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๒๙ ชุมชน หากพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขตเพื่อบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่ม กรุงเทพมหานครเป็นกลุ่มเขตที่มีชุมชนแออัดมากที่สุดคือ ๑๘๘ ชุมชน รองลงมา คือกลุ่มวิภาวดี และกลุ่ม เจ้าพระยา จำนวน ๑๓๑ ชุมชน และ ๑๐๕ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนกลุ่ม สุวินทวงศ์ เป็นกลุ่มเขตที่ไม่มี ชุมชนแออัดในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็นกลุ่มพื้นที่เขตพบว่า เขตเมืองชั้นในมีมากที่สุด คือ ๔๖๐ ชุมชน รองลงมาคือ เขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) และเขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) จำนวน ๑๕๒ ชุมชน และ ๑๑๐ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตชานเมือง (ด้านตะวันออก) มีชุมชนแออัดน้อยที่สุด คือ ๑ ชุมชน หากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตบางซื่อ เป็นเขตที่มีชุมชนแออัดมากที่สุด คือ ๔๗ ชุมชน รองลงมาคือ เขตธนบุรี และเขตบางพลัด จำนวน ๔๔ ชุมชน และ ๔๒ ชุมชน ตามลำดับ ส่วน เขตที่ไม่มีชุมชนแออัดกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ มีจำนวน ๕ เขต ประกอบด้วย เขตสัมพันธวงศ์ เขตทวี วัฒนา เขตมีนบุรี เขตคลองสามวา และเขตหนองจอก ส่วนเขตธนบุรี เป็นเขต ที่มีเฉพาะชุมชนแออัด ในพื้นที่เขต

๒. ประเภทชุมชนเมือง ชุมชนประเภทนี้มีมากเป็นอันดับสองในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๕๗ ชุมชน หากพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขต เพื่อบริหารจัดการเมืองของ กรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มรัตนโกสินทร์เป็นกลุ่มเขตที่มีชุมชนเมืองมากที่สุด คือ ๖๒ ชุมชน รองลงมาคือ กลุ่มบูรพา กลุ่มเจ้าพระยา และกลุ่มพระนครเหนือ จำนวน ๔๕ ชุมชน และ ๔๑ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนกลุ่มสุวินทวงศ์ เป็นกลุ่มเขตที่ไม่มีชุมชนเมืองในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็น กลุ่มพื้นที่ เขต พบว่า เขตเมืองชั้นในมีมากที่สุด คือ ๑๔๖ ชุมชน รองลงมา คือ เขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) และเขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) จำนวน ๑๐๗ ชุมชน และ ๕๒ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตชานเมือง (ด้านตะวันตก) มีชุมชนเมืองน้อยที่สุด คือ ๒๒ ชุมชนหากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตจอมทอง เป็นเขตที่มีชุมชนเมืองมากที่สุด คือ ๓๗ ชุมชน รองลงมา คือ เขตสวนหลวง และเขตดุสิต จำนวน ๓๐ ชุมชน และ ๒๓ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตที่ไม่มีชุมชนเมืองกระจายตัวอยู่ในพื้นที่มีจำนวน ๑๖ เขต

ประกอบด้วย เขตปทุมวัน เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตสะพานสูง เขตประเวศ เขตคลองสามวา เขตหนองจอก เขตวัฒนา เขตบางกอกใหญ่ เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา เขตภาษีเจริญ เขตหนองแขม เขตธนบุรี และเขตราชบุรีบูรณะ ส่วนเขตสัมพันธวงศ์เป็นเขตที่มีเฉพาะชุมชนเมืองในพื้นที่เขต

๓. ประเภทชุมชนชานเมือง ชุมชนประเภทนี้มีมากเป็นอันดับสามในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๔๘ ชุมชน หากพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขต เพื่อบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มสุวินทวงศ์เป็นกลุ่มเขตที่มีชุมชนชานเมืองมากที่สุดคือ ๑๒๑ ชุมชน รองลงมาคือ กลุ่มมหาสวัสดิ์ และกลุ่มศรีนครินทร์ จำนวน ๘๕ ชุมชน และ ๖๕ ชุมชนตามลำดับ ส่วนกลุ่มรัตนโกสินทร์ไม่มีชุมชนชานเมืองในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็นกลุ่มพื้นที่เขต พบว่า เขตชานเมือง (ด้านตะวันออก) มีมากที่สุด คือ ๑๖๒ ชุมชน รองลงมาคือ เขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) และเขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) จำนวน ๑๐๔ ชุมชน และ ๖๑ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตเมืองชั้นใน ไม่มีชุมชนชานเมือง ในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตหนองจอกเป็นเขตที่มีชุมชนชานเมืองมากที่สุด คือ ๖๘ ชุมชน รองลงมาคือ เขตคลองสามวา และเขตหนองแขม จำนวน ๕๓ ชุมชน และ ๔๔ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตที่ไม่มีชุมชนชานเมืองกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ มีจำนวน ๒๘ เขต ส่วนใหญ่จะเป็น เขตที่อยู่ตอนกลางหรือชั้นในของ กรุงเทพมหานคร อาทิเช่น เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางซื่อ เป็นต้น

๔. ประเภทชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ชุมชนประเภทนี้มีมากเป็นอันดับสี่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๙๙ ชุมชน หากพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขต เพื่อบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มพระนครเหนือเป็นกลุ่มเขตที่มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรรมากที่สุดคือ ๑๓๘ ชุมชน รองลงมาคือ กลุ่มบูรพาและกลุ่มศรีนครินทร์ จำนวน ๔๘ ชุมชนและ ๒๒ ชุมชนตามลำดับ ส่วนกลุ่มรัตนโกสินทร์เป็นกลุ่มเขตที่ไม่มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็นกลุ่ม พื้นที่เขตพบว่า เขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) มีมากที่สุด คือ ๒๐๘ ชุมชน รองลงมาคือเขตชานเมือง (ด้านตะวันออก) และเขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) จำนวน ๓๒ ชุมชน และ ๒๙ ชุมชนตามลำดับ ส่วนเขตชานเมือง (ด้านตะวันตก) มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรรน้อยที่สุด คือ ๖ ชุมชนหากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตดอนเมือง เป็นเขตที่มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรรมากที่สุด คือ ๕๐ ชุมชน รองลงมาคือ เขตสายไหมและเขตบางเขน จำนวน ๓๖ ชุมชน และ ๒๘ ชุมชนตามลำดับ ส่วนเขตที่ไม่มีชุมชนหมู่บ้านจัดสรรกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ที่มีจำนวน ๑๕ เขต ประกอบด้วยเขตพระนคร เขตป้อมปราบฯ เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตราชเทวี เขตบางรัก เขตดุสิตเขตดินแดง เขตวังทองหลาง เขตยานนาวา เขตบางคอแหลม เขตบางพลัด เขตคลองสาน เขตธนบุรีและเขตทุ่งครุ

๕. ประเภทเคหะชุมชน ชุมชนประเภทนี้มีจำนวนน้อยที่สุดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๖ ชุมชน หากพิจารณาตามพื้นที่กลุ่มเขต เพื่อบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร

พบว่า กลุ่มพระนครเหนือ เป็นกลุ่มเขตที่มีเคหะชุมชนมากที่สุดคือ ๓๕ ชุมชน รองลงมาคือ กลุ่มศรีนครินทร์และกลุ่มกลุ่มวิภาวดี จำนวน ๑๖ ชุมชนและ ๙ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนกลุ่มรัตนโกสินทร์ กลุ่มตากสิน กลุ่มสุวินทวงศ์ และกลุ่มมหาสวัสดิ์ เป็นกลุ่มเขตที่ไม่มีเคหะชุมชนในพื้นที่นี้ หากพิจารณาเป็นกลุ่มพื้นที่เขต พบว่า เขตต่อเมือง (ด้านตะวันออก) มีมากที่สุด คือ ๓๘ ชุมชน รองลงมา คือ เขตเมืองชั้นในและเขตชานเมือง (ด้านตะวันออก) จำนวน ๑๗ ชุมชน และ ๑๖ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตต่อเมือง (ด้านตะวันตก) ไม่มีเคหะชุมชนในพื้นที่หากพิจารณาเป็นรายเขต พบว่า เขตหลักสี่ เป็นเขตที่มีเคหะชุมชนมากที่สุด คือ ๓๑ ชุมชน รองลงมาคือ เขตลาดกระบัง และเขตพญาไท จำนวน ๑๖ ชุมชน และ ๖ ชุมชน ตามลำดับ ส่วนเขตที่ไม่มีเคหะชุมชนกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ มีจำนวน ๓๔ เขต ส่วนเขตที่มีเคหะชุมชนกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ มีจำนวน ๑๖ เขต ประกอบด้วย เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตพญาไท เขตบางคอแหลม เขตจตุจักร เขตดินแดง เขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตสายไหม เขตคันนายาว เขตบางนา เขตสะพานสูง เขตลาดกระบัง เขตคลองเตย เขตบางกอกน้อย และเขตบางขุนเทียน^{๑๒๑}

ที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น ๑,๘๐๙ ชุมชน ซึ่งกระจายตัวอยู่ในพื้นที่เขต ๕๐ เขตของกรุงเทพมหานครพอสรุปสาระสำคัญ เพื่อการวิจัย ๖ เขต ดังนี้

เขตดุสิต

เขตดุสิต มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๔๕ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๙ ชุมชน ชุมชนอาคารสูง ๘ ชุมชน และชุมชนเมือง ๑๘ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๔๕ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่เช่าของสำนักงานทรัพย์สินฯ มีจำนวนประชากร ๓๕,๐๕๕ คน จำนวนบ้าน ๖,๔๐๔ หลังคาเรือน จำนวนครัวเรือน ๘,๘๑๗ ครัวเรือนมีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๕๘๕.๕๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๘.๗๘ ของพื้นที่เขต

เขตบางคอแหลม

เขตบางคอแหลม มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๒๙ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๒๗ ชุมชน ชุมชนเมือง ๑ ชุมชน และเคหะชุมชน ๑ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๒๙ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของตนเองและเช่า มีจำนวนประชากร ๔๓,๐๘๒ คน จำนวนบ้าน ๗,๐๖๓ หลังคาเรือน จำนวนครัวเรือน ๑๐,๘๑๗ ครัวเรือนมีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๒๔๒.๖๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓.๕๖ ของพื้นที่เขต

^{๑๒๑} กองนโยบายและแผนงาน, รายงานการศึกษา : ชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักผังเมือง, ๒๕๕๔), หน้า ๓-๔.

เขตบางซื่อ

เขตบางซื่อ มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๕๐ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๔๗ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ๑ ชุมชน ชุมชนอาคารสูง ๑ ชุมชน และชุมชนเมือง ๑ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๕๐ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ เป็นของตนเองและเช่า มีจำนวนประชากร ๔๒,๙๘๖ คน จำนวนบ้าน ๘,๐๓๒ หลังคาเรือน จำนวน ครุฑเรือน ๑๓,๒๐๒ ครุฑเรือน มีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๗๖๖ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๖๒ ของพื้นที่เขต

เขตบางกะปิ

เขตบางกะปิ มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๒๘ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๗ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ๙ ชุมชน และชุมชนเมือง ๑๑ ชุมชน ชุมชนชานเมือง ๑ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๒๘ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ เป็นของตนเอง มีจำนวนประชากร ๒๔,๗๕๕ คน จำนวนบ้าน ๕,๔๖๐ หลังคาเรือน จำนวน ครุฑเรือน ๕,๘๑๕ ครุฑเรือน มีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๒,๓๖๔ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๒๖ ของพื้นที่เขต

เขตตลิ่งชัน

เขตตลิ่งชัน มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๔๓ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๘ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ๑ ชุมชน และชุมชนชานเมือง ๒๘ ชุมชน และชุมชนเมือง ๖ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๔๓ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ เป็นของตนเองและเช่า มีจำนวนประชากร ๑๙,๕๔๘ คน จำนวนบ้าน ๔,๒๑๑ หลังคาเรือน จำนวน ครุฑเรือน ๕,๑๒๔ ครุฑเรือน มีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๑,๖๗๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๙.๐๖ ของพื้นที่เขต

เขตภาษีเจริญ

เขตภาษีเจริญ มีชุมชนทั้งหมดจำนวน ๕๔ ชุมชน จำแนกเป็นชุมชนแออัด ๔๐ ชุมชน ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ๒ ชุมชน และชุมชนชานเมือง ๘ ชุมชน ชุมชนแออัด ๔ ชุมชน ซึ่งกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศกำหนดเป็นชุมชนแล้วทั้ง ๕๔ ชุมชน และมีกรรมการชุมชนทุกชุมชน กรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนใหญ่ เป็นของตนเองและเช่า มีจำนวนประชากร ๔๗,๒๔๒ คน จำนวนบ้าน ๗,๙๗๑ หลังคาเรือน จำนวน ครุฑเรือน ๑๑,๗๖๗ ครุฑเรือน มีพื้นที่ชุมชนทั้งหมด ๑,๓๑๕.๑๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘๐ ของพื้นที่เขต

๒.๕.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ กำหนดการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจน

รายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ได้กำหนดให้รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ ออกไปรวมถึงพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงานโครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาคม^{๑๒๒} การวางแผน (Planning) เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการวางแผนพัฒนา โดยจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้น จะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสและพร้อมที่จะให้มีการ ตรวจสอบได้ทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาคม^{๑๒๓}

๑. ความสำคัญของการวางแผน (Significance of Planning)

๑) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกล มองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

^{๑๒๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘, หน้า ๒.

^{๑๒๓} กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗), หน้า ๓-๔.

๒) เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยืดหยุ่นและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร์จึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบเข้ามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

๓) การดำเนินการขององค์การบรรลุถึงเป้าหมายที่ประสงค์ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

๔) เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

๕) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎีหลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่^{๑๒๔}

๒. ประโยชน์ของการวางแผน (Advantages of Planning) เพื่อให้มีการตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด การวางแผนที่ดีย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ ดังต่อไปนี้

๑) บรรลุจุดมุ่งหมาย หมายความว่า การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์การบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัด ก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างสะดวกและเกิดผลดี

๒) ประหยัด การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์กรบรรลุถึงประสิทธิภาพเป็นการทำงานในฝ่ายต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่านับว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดีก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

๓) ลดความไม่แน่นอน การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลงเพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว จึงทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต และหาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

๔) เป็นเกณฑ์ในการควบคุม การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและการควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่มีการควบคุม

^{๑๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔-๕.

๕) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจและเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมสติปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผนทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กรและยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตของคณะผู้บริหาร

๖) พัฒนาแรงจูงใจ ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมมรร่วมใจในการทำงานของผู้บริหารและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานเพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์กรคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้นการวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

๗) พัฒนาการแข่งขัน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรมีการแข่งขันกันมากกว่าองค์กรที่ไม่มีการวางแผน หรือมีการวางแผนแต่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๘) ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี การวางแผนได้สร้างความมั่นคงในใจเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์กร^{๑๒๕}

๓. ลักษณะของแผนที่ดี (Requirement of a Good Plan) แผนที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

๑) แผนควรจะมีลักษณะชี้เฉพาะมากกว่ามีลักษณะกว้างหรือกล่าวทั่ว ๆ ไป (It should be specific rather than general) การชี้เฉพาะถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนและโอกาสที่จะเกิดความเข้าใจผิดหรือนำไปใช้ผิด ๆ นั้นน้อยมาก ฉะนั้นการจัดทำแผนจะต้องมีลักษณะเฉพาะเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ต้องตีความกันในลักษณะต่างๆ และบางครั้งการตีความนั้นอาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดทิศทางไปก็เป็นได้

๒) แผนควรจะจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้แล้วและสิ่งที่ยังไม่มีรู้ให้ชัดเจน (A plan should distinguish between the known and the unknown) ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการคาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคต ฉะนั้นการจำแนกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้และรู้ให้เห็นเด่นชัด จะทำให้ผู้ใช้แผนคำนึงถึงและพิจารณาสิ่งที่ยังไม่มีรู้ให้รอบคอบ

๓) แผนควรจะมีการเชื่อมโยงอย่างเป็นเหตุผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้ (A plan should be logical and practical) ซึ่งเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้วางแผนจะต้องใช้

^{๑๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗-๘.

การคิดวิเคราะห์ การคิดวิจารณ์ฐานเป็นฐานในการพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลและตัดสินใจเลือกแนวทางดำเนินการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

๔) แผนจะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถปรับพัฒนาได้ (The plan must be flexible and capable of being modified) แผนที่จะนำไปใช้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ การเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่สามารถเกิดได้ทุกขณะ นอกจากนั้นการดำเนินการต่าง ๆ มักจะมีตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมาก ที่มีผลกระทบต่อแผน ฉะนั้นแผนที่จะต้องมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป

๕) แผนจะต้องได้รับการยอมรับจากกระบวนการที่เกี่ยวข้อง (The plan must be acceptable to the persons who adopt it and to the persons who are effected) ทั้งนี้เนื่องจากการยอมรับจะนำมา ซึ่งความตั้งใจและความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำแผนไปปฏิบัติ ถ้าแผนที่วางนั้น ได้รับการยอมรับ จากผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมเป็นผลดีแก่การดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างดี^{๑๒๖}

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์การใดที่จะประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้นการวางแผน จึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

๔. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วยเนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนิน ตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายความว่าถึงเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอ

^{๑๒๖} กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑-๑๓.

ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป แผนชุมชน คือ แผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขของตนเอง ตามความต้องการและความจำเป็นภายในชุมชนนั้นและเป็นฐานข้อมูลในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามความหมายของแผนชุมชนนั้นเป็นการถือเอาชาวบ้านเป็นตัวตั้งในการพัฒนา เป็นการเปลี่ยนทัศนคติในการพัฒนาที่เคยมีมา ที่เรามักคิดว่าชาวบ้านเป็นผู้ถูกพัฒนา (Object of development) และกลุ่มนักพัฒนาจากภายนอกจะเป็นผู้ไป พัฒนา เรียกว่าเป็นการทำงานแบบบนลงล่าง การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การสนับสนุนการรวมพลังในการดำเนินกิจกรรมในรูปกลุ่มองค์กร และเครือข่ายการพัฒนาผู้นำ แม้กระทั่งการติดตามและประเมินผล จัดว่าเป็นกระบวนการเสริมพลังแก่ชุมชนได้ทั้งสิ้น การส่งเสริมให้ชุมชนมีการจัดทำแผนชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ โดยชุมชนเอง ทำให้ชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันและกันมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การพึ่งตนเองมากขึ้น

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนงานวิจัยเรื่อง “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้รวบรวมงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตามประเด็นขอบเขตเนื้อหาที่ศึกษาและคำสำคัญของเรื่อง ออกเป็น ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ๒) งานวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ๓) งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และ ๔) งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามลำดับดังนี้

๒.๖.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ซึ่งการจะมีส่วนร่วมนั้นมีหลายปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน และมีหลายมิติของการมีส่วนร่วมในสังคมไทย การมีส่วนร่วมเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ และเพิ่มความใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับประชาชน ภาครัฐและภาคประชาชน ได้มีผู้สนใจทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมากซึ่งแต่ละท่านก็ได้ศึกษาในประเด็นที่ใกล้เคียงกันอย่างเช่น

สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อคุณภาพของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย” ผลการวิจัยพบว่า ๑) การกระตุ้นให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน ๒) มี ๓ ปัจจัย ได้แก่ ระดับการศึกษา ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และบุคลากรของสถานศึกษามีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนมี ๖ ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำของชุมชน ระบบการปกครองของชุมชน ความรับผิดชอบต่อสังคมของชุมชน ผลการ

ปฏิบัติงานของสถานศึกษา บุคลากรของสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชน มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดขึ้นกับนักเรียนในชุมชน^{๑๒๗}

ชัยพร พาณิขัตตรา ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทต่อการปฏิบัติงานตำรวชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กรณีศึกษา หมู่บ้านหลุก ตำบลเมืองสง่า อำเภอมือง จังหวัดลำพูน” ในการรับรู้การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ทั้ง ๕ มิติ คือ การมีส่วนร่วมคิด การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมประเมินผลในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ โดยการวิจัยเชิงปฏิบัติการตามหลักของ J. Lofland ใน ๖ ด้าน (การกระทำ มีกิจกรรม มีแบบแผน มีความสัมพันธ์ในกลุ่ม มีส่วนร่วม มีสถานภาพทางสังคม) และนำยุทธวิธีการเปลี่ยนแปลงมา ๑ ลักษณะ คือ Persuasive Strategy (โดยการโน้มน้าวจิตใจ ชี้ผิดถูก และสร้างค่านิยมที่ดีใหม่) พร้อมกับเทคนิค F.S.C. (Future Senrch Conference) มาดำเนินการพัฒนาการมีส่วนร่วมโดยการฝึกอบรม โดยมีผลการประเมินหลังจากพัฒนาแล้วพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นทั้ง ๕ ระดับ^{๑๒๘}

ทวีศิลป์ กลุณภาดล ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน” ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังไม่ประสบความสำเร็จทุก ๆ ด้าน โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ผู้บริหารให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลและคนในชุมชนทุกคน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ ความหลากหลายของช่องทางการสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องสื่อถึงกลุ่มทางสังคมและกลุ่มทางเศรษฐกิจ หลักสูตรเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์การและรายบุคคล การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน การวิเคราะห์ตนเอง การเปลี่ยนกระบวนทัศน์และทัศนคติเชิงบวกในการทำงานและการบริหาร ทักษะความเป็นผู้นำ ผลการประเมินหลักสูตรจากการทดลองใช้อยู่ในระดับเหมาะสมมากและปานกลาง^{๑๒๙}

^{๑๒๗} สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อคุณภาพของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย”, **ปรัชญาดุษฎีนิพนธ์**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๙๑.

^{๑๒๘} ชัยพร พาณิขัตตรา, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทต่อการปฏิบัติงานตำรวชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กรณีศึกษา หมู่บ้านหลุก ตำบลเมืองสง่า อำเภอมือง จังหวัดลำพูน”, **ดุษฎีนิพนธ์ ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๓), หน้า ก-ข.

^{๑๒๙} ทวีศิลป์ กลุณภาดล, “การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน”, **รายงานการวิจัย**, (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์, ๒๕๕๓), หน้า ข.

เอกสิทธิ์ โขสิตสกุลชัย และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “การวางแผนจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อ ความมั่นคงด้านน้ำในพื้นที่จังหวัดนครปฐมโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์บนเว็บ” ภาพรวมของ ทรัพยากรน้ำจังหวัดนครปฐมอยู่ในสถานภาพไม่ขาดน้ำ เนื่องจาก มีแม่น้ำท่าจีน ไหลผ่านจังหวัดและ มีโครงข่ายลำน้ำกระจายทั้งพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาระบบชลประทานและระบายน้ำ ครอบคลุมทั้งจังหวัด ในช่วงฤดูแล้งมีการผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองลงแม่น้ำท่าจีน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ ราบลุ่มอยู่ทางด้านท้ายน้ำของแม่น้ำท่าจีนทำให้เสี่ยงต่อน้ำท่วม ทั้งยังเป็น พื้นที่รับน้ำหลากจากแม่น้ำ เจ้าพระยาเพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภคจังหวัดนครปฐมมี บริการน้ำประปาครอบคลุมทั้งจังหวัดโดยให้บริการโดยการประปาส่วนภูมิภาคและโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แม่น้ำท่าจีนเป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค การจัดทำแผนการจัดการน้ำจังหวัดนครปฐมใช้กลไกการแต่งตั้งคณะทำงานจากส่วนราชการ โดยผู้ว่า ราชการจังหวัด เพื่อสนับสนุนการทำงาน โดยหน่วยงานราชการในคณะทำงานมีการกิจเกี่ยวข้องงาน ด้านน้ำแต่ยังไม่มีมีการผสานข้อมูลและแผนของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน สำหรับคณะทำงานวางแผน จัดการทรัพยากรน้ำระดับตำบล ประเด็นปัญหาเรื่องน้ำเป็นประเด็นที่อยู่ใน

ความสนใจของพื้นที่ตำบลนำร่อง โดยแต่ละพื้นที่อาจมีสภาพปัญหาต่างกันไป กระบวนการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมช่วยให้คณะทำงานของพื้นที่นำร่องเข้าใจพื้นที่ของตนเองได้รอบ ด้านและเชื่อมโยงกันมากขึ้น ปัจจัยสู่ความสำเร็จอันหนึ่งคือ ความสม่ำเสมอของการเข้าร่วมในเวทีสัญจร ของตำบล เนื่องจากการเปลี่ยนตัวผู้เข้าร่วมมีผลให้ไม่สามารถติดตามและเข้าใจกระบวนการและข้อมูลที่ เกิดขึ้นในเวทีก่อนหน้านี้ได้ด้านการพัฒนาระบบสารสนเทศบนเว็บเพื่อการวางแผนจัดการน้ำ ข้อมูลใน กระบวนการทำงานเกิดขึ้นเป็น ๓ ระยะ ข้อมูลที่เกิดขึ้นในระยะแรกช่วยให้เห็นภาพรวมของพื้นที่ศึกษา ระยะสองช่วยให้เข้าใจบริบทของพื้นที่และสถานการณ์ด้านน้ำ ระยะสาม เป็นข้อมูลที่ช่วยหาคำตอบ โจทย์ทางด้านน้ำของพื้นที่ ข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานมีรูปแบบหลากหลายผสมผสานกัน ระบบสารสนเทศพัฒนาจากโครงสร้างของฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์เพียงอย่างเดียวมีความยืดหยุ่น ไม่ เพียงพอสำหรับการจัดการข้อมูลแนวทาง การพัฒนาระบบสารสนเทศบนเว็บสำหรับการ

วางแผนจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างจากระบบสารสนเทศ เพื่อการจัดการ ในองค์กรโดยทั่วไป เนื่องจาก การกำหนดผู้ใช้งานและความต้องการของผู้ใช้ไม่สามารถทำได้อย่าง ชัดเจน จึงมีผลให้การตั้งโจทย์ด้านการวางแผนจัดการน้ำและการกำหนดข้อมูลที่ต้องการใช้ไม่สามารถ กำหนดรูปแบบที่แน่นอน ดังนั้น ระบบสารสนเทศบนเว็บต้องใช้งานได้ง่าย รองรับการนำเสนอเนื้อหา ได้หลายรูปแบบสำหรับผู้ใช้งานที่หลากหลายการวางแผนบริการจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดและ ระดับท้องถิ่น มีประเด็นยุทธศาสตร์ ๔ ประเด็น ประกอบด้วย การพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างสมดุล การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและคุณภาพน้ำ การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ และการพัฒนาระบบการ บริหารจัดการน้ำ โดยยุทธศาสตร์ที่ ๒ มีจำนวนโครงการมากที่สุด รองลงมาคือ ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ และยุทธศาสตร์ที่ ๓ ตามลำดับ การนำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในด้านระยะเวลาดำเนินการ งบประมาณ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ และบรรจุแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเข้าเป็นส่วนหนึ่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๓๐}

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ ความหลากหลายของช่องทางการสื่อสาร การติดต่อสื่อสารในชุมชน ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องสื่อถึงกลุ่มทางสังคมและกลุ่มทางเศรษฐกิจ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ ความหลากหลายของช่องทางการสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องสื่อถึงกลุ่มทางสังคมและกลุ่มทางเศรษฐกิจ หลักสูตรเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ ๒.๑๕ งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล (๒๕๔๗, หน้า ๙๑)	“การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อคุณภาพของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย” ๑. การกระตุ้นให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน ๒. อิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนมี ๖ ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำของชุมชน ระบบการปกครองของชุมชน ความรับผิดชอบต่อสังคมของชุมชน ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา บุคลากรของสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชน มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน

^{๑๓๐} เอกสิทธิ์ โขสิตสกุลชัย และคณะ, “การวางแผนจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อความมั่นคงด้านน้ำในพื้นที่จังหวัดนครปฐมโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์บนเว็บ”, รายงานการวิจัย, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๕๓), หน้า ๒.

ตารางที่ ๒.๑๕ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
ชัยพร พาณิซอตรา (๒๕๔๓, หน้า ก-ข)	“การมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทต่อการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กรณีศึกษา หมู่บ้านหลุก ตำบลเมืองสง่า อำเภอมะนัง จังหวัดลำพูน” ๑. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ทั้ง ๕ มิติ คือ การมีส่วนร่วมคิด การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมประเมินผลในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ๒. การพัฒนาการมีส่วนร่วมโดยการฝึกอบรม โดยมีผลการประเมินหลังจากพัฒนาแล้วพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น
ทวีศิลป์ กุลนาคดล (๒๕๕๓, หน้า ข)	“การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน” ๑. การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน การวิเคราะห์ตนเอง การเปลี่ยน ๒. กระบวนทัศน์และทัศนคติเชิงบวกในการทำงานและการบริหาร ทักษะความเป็นผู้นำ ๓. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ ความหลากหลายของช่องทางการสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชน การติดต่อสื่อสารในชุมชนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องสื่อถึงกลุ่มทางสังคมและกลุ่มทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ ๒.๑๕ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
เอกสิทธิ์ โสสิตสกุลชัย และคณะ (๒๕๕๓, หน้า ๒)	“การวางแผนจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อความมั่นคงด้านน้ำในพื้นที่จังหวัดนครปฐมโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์บนเว็บ” ๑. การวางแผนจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อความมั่นคงด้านน้ำในพื้นที่จังหวัดนครปฐมโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์บนเว็บ ปัจจัยสู่ความสำเร็จอันหนึ่ง คือ ความสม่ำเสมอของการเข้าร่วมในเวทีสัญจรของตำบล ๒. วางแผนจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างจากระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการในองค์กรโดยทั่วไป

๒.๖.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม มุ่งบริการให้ประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างเสมอภาค เป็นการพัฒนาศักยภาพต่อเนื่องเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้นได้มีผู้สนใจทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมากซึ่งแต่ละท่านก็ได้ศึกษาในประเด็นที่ใกล้เคียงกันอย่าง ดังนั้นสรุปได้ว่า

วารุณี ศุภบัณฑิต ได้วิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับสถานศึกษาจังหวัดนครนายก : การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา” พบว่า ๑) ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้นำในการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยการทาบทามบุคคลให้เข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา มีการกระจายอำนาจการบริหารอย่างทั่วถึง และมีการทำงานเป็นทีม คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับคำชี้แจงให้ทราบบทบาทหน้าที่และร่วมบริหารจัดการ โดยการประชุมปรึกษา จัดทำแผนคุณภาพโดยการร่วมมือของทุกฝ่าย ๒) แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ๒ แนวทาง คือ การสร้างผู้นำในการพัฒนา และการอบรมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน^{๑๓๑}

เกรียงศักดิ์ บุญญา ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาศักยภาพของผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนด้านอาชีวศึกษาตามสภาวะการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารอาชีวศึกษาทุกด้านมีความสำคัญต่อการจัดการเรียนการสอน ถ้าเกิดอุปสรรคหรือการจัดการบริหาร

^{๑๓๑} วารุณี ศุภบัณฑิต, “แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับสถานศึกษาจังหวัดนครนายก : การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา”, *ดุชนิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ข.

ด้านใดด้านหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้เรียนและผู้สอนไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้บริหารระดับสูงจึงจำเป็นต้องวางแผนในการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อม ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาศักยภาพจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^{๑๓๒}

ธนวัฒน์ จอมประเสริฐ ได้วิจัยเรื่อง “กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นสำคัญ ดังนี้ ประการแรก องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยนำบุคลากรจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่นั้น สิ่งสำคัญคือ ควรกำหนดโครงสร้างขององค์กรให้ชัดเจน และกำหนดภารกิจหน่วยงานย่อยให้ครบถ้วน หลังจากนั้นจึงกำหนดว่าหน่วยงานย่อยใดควรมีบุคลากรเท่าใดและประกอบด้วยวิชาชีพใด ประการที่สอง หากมิได้ดำเนินการตามประการแรกอย่างครบถ้วนครอบคลุม ผู้บริหารองค์กรควรกำหนดกระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้ชัดเจน กำหนดขอบเขต ด้านบุคลากรว่าใครบ้างที่จะเข้าสู่กระบวนการพัฒนา และกำหนดขอบเขตด้านเวลาว่าจะดำเนินการเมื่อใด สิ้นสุดเมื่อใด ประการที่สาม การพัฒนาบุคลากรได้ตรงตามความต้องการของบุคคลจะช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ส่งผลให้องค์กรขับเคลื่อนได้ในที่สุด ประการสุดท้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป้าหมายคือ รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและมุ่งบริการให้ประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น บุคลากรที่มีศักยภาพสูงย่อมปฏิบัติงานได้ดี สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๓๓}

รศ.ดร.ณัฐจารี พิชัยณรงค์ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสุขภาพ ในชุมชนโดยใช้ประชาคมสุขภาพในการจัดการสุขภาพภาคประชาชน : กรณีศึกษาตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม” พบว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ ๕๒.๙ มีอายุระหว่าง ๓๑-๕๐ ปี ร้อยละ ๖๑.๔ สถานภาพสมรส ร้อยละ ๘๐.๗ การศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ ๖๖.๗ มีอาชีพเกษตรกร ร้อยละ ๕๙.๒ มีรายได้ต่อปี ๒๐,๐๐๑-๓๐,๐๐๐ บาท ร้อยละ ๓๒.๒ ส่วนใหญ่เป็นภาคประชาชน ร้อยละ ๖๗.๗ มีประสบการณ์เป็นคณะกรรมการทำงานพัฒนาหมู่บ้าน ร้อยละ ๘๙.๓ เคยผ่านการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับการสร้าง

^{๑๓๒} เกรียงศักดิ์ บุญญา, “การพัฒนาศักยภาพของผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนด้านอาชีวศึกษาตามสภาวะการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๐), หน้า ๒๘๒.

^{๑๓๓} ธนวัฒน์ จอมประเสริฐ, “กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๙๑.

เสริมสุขภาพ ร้อยละ ๘๐ เคยมีประสบการณ์การเข้าร่วมในด้านการรับประโยชน์จากการแก้ปัญหา มากที่สุด และมีส่วนร่วมในด้านการประเมินผลการสร้างเสริมสุขภาพน้อยที่สุด และพบว่า เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประวัติการเจ็บป่วย ไม่มีความแตกต่างกันในการมีส่วนร่วมในการจัดการ สร้างเสริมสุขภาพในชุมชน ส่วนอาชีพ รายได้ต่อปี ประสบการณ์ในการเป็นคณะกรรมการพัฒนา หมู่บ้าน และประสบการณ์ประชุมอบรมสัมมนาการสร้างเสริมสุขภาพมีความแตกต่างกันในการมีส่วนร่วมในการจัดการสร้างเสริมสุขภาพในชุมชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพในชุมชน^{๑๓๔}

ณัชพงศ์ จันจุฬา ได้วิจัยเรื่อง “โครงการวิจัยการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำสายบุรี กรณีศึกษา : การจัดการน้ำแบบรัฐและแบบชาวบ้าน ในพื้นที่ตำบลกาเยาะมาตี อำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส” ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนกาเยาะมาตี มีการบริหารจัดการน้ำ ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนมากกว่า ๕๐ ปี โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นบูรณาการองค์ความรู้ในการบริหารจัดการน้ำ ด้วยการจัดระบบการลงทุน การก่อสร้าง การจัดสรรผลประโยชน์ และการบำรุงดูแลรักษาฝายทดน้ำดังกล่าว จึงสามารถอำนวยความสะดวกแก่ชุมชนมาจนทุกวันนี้ โดยปราศจากความขัดแย้งใด ๆ ในขณะที่ผลการศึกษาเปรียบเทียบ กรณีการขุดเจาะคลองบาเจาะ เพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมขังในเมืองโดยหน่วยงานราชการ ซึ่งไม่ได้ศึกษาผลกระทบหรือสอบถามความคิดเห็นชาวบ้าน ได้สร้างความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งในเชิงเศรษฐกิจสังคมต่อชุมชนอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยน้ำเพื่อการปลูกข้าว (๗๗.๘%) นอกจากนี้พบว่า ประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำสูงถึง ๙๒% เชื่อว่าในอนาคตปัญหาน้ำจะสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในชุมชนอย่างแน่นอน และเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการน้ำอย่างจริงจัง^{๑๓๕}

ดร.ทวีศิลป์ กุลนาคดล ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนชุมชนเพื่อการบูรณาการสู่การวางแผนพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา” พบว่า สภาวะการณ์บริบทที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในจังหวัดฉะเชิงเทรา และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่ากลุ่มอื่น วิสัยทัศน์การพัฒนาชุมชนที่เน้นการประกอบอาชีพ สุขภาพ การศึกษา แต่ขาด

^{๑๓๔} ญัฐจาพร พิชัยณรงค์, รศ.ดร., และคณะ, “การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสุขภาพในชุมชนโดยใช้ประชาคมสุขภาพในการจัดการสุขภาพภาคประชาชน : กรณีศึกษาตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม”, **รายงานการวิจัย**, (ทุนสนับสนุนมหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๕๐), หน้า ก.

^{๑๓๕} ณัชพงศ์ จันจุฬา, “โครงการวิจัยการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำสายบุรี กรณีศึกษา : การจัดการน้ำแบบรัฐและแบบชาวบ้าน ในพื้นที่ตำบลกาเยาะมาตี อำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส”, **รายงานการวิจัย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๒), หน้า ก.

วิสัยทัศน์เรื่องสิ่งแวดล้อม เมื่อเทียบกับแผนพัฒนาจังหวัด ปัจจัยที่เอื้อต่อกระบวนการวางแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมได้แก่ การจัดการ การสื่อสาร การเมือง สังคมและวัฒนธรรม แผนและโครงการพัฒนา และผู้นำ^{๑๓๖}

อัครวิทย์ ขำพร้อม ได้วิจัยเรื่อง “วิธีการพัฒนาผู้นำชุมชน ความต้องการพัฒนาตนเองของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน” ผลการวิจัยพบว่า วิธีการพัฒนาผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของการสร้างความเชื่อมั่น และความมั่นใจในตัวเอง และความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารจัดการชุมชน โดยในความต้องการพัฒนาตนเองด้านบุคลิกภาพส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของการวางตนให้เหมาะสมกับเวลา โอกาสและสถานที่ต่าง ๆ เป็นอันดับแรก ด้านความต้องการพัฒนาตนเองในการปฏิบัติงาน จะเป็นในเรื่องของทักษะการวางแผนการปฏิบัติงาน เป็นอันดับแรก ส่วนด้านความต้องการพัฒนาตนเองด้านจริยธรรมนั้น ผู้นำจะเน้นในเรื่องของการมีวินัยในการรักษากฎระเบียบของสังคมในชุมชนเป็นอันดับแรก ด้านความต้องการพัฒนาตนเองด้านสุขภาพ จะเป็นเรื่องของการรับประทานอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและถูกสุขลักษณะเป็นอันดับแรก และความต้องการพัฒนาสภาพแวดล้อมของผู้นำชุมชน จะพัฒนาสภาพแวดล้อมในด้านชุมชนสูงเป็นอันดับแรก ในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งนั้น จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของผู้นำชุมชนทุกฝ่ายจะให้ความสนใจเป็นอันดับแรกในการพัฒนาชุมชน ดังนั้น ผู้นำชุมชนที่ดีควรจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองอยู่เสมอ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาชุมชน หมู่บ้าน ตำบลให้เข้มแข็ง โดยภาวะผู้นำที่ดีนั้น จะต้องมีความสามารถช่วยให้องค์กรและชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นมาได้ บทบาทของผู้นำชุมชนมีความสำคัญในการขับเคลื่อน หากจะให้เกิดผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผู้นำชุมชนจะต้องสร้างความเชื่อถือและเชื่อมั่นให้กับประชาชนในชุมชน จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้ผู้นำท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชนต้องมีการพัฒนาตนเอง เพื่อที่จะนำพาชุมชนหรือหมู่บ้านของตนเอง ให้ทัดเทียมกับชุมชนหรือหมู่บ้านใกล้เคียงไม่ล้าหลัง ซึ่งหากชุมชนหรือหมู่บ้านของตนเองยังไม่ได้มีการพัฒนา ตามกระบวนการที่ภาครัฐหรือองค์กรอื่นดำเนินการ จะส่งผลกระทบต่อตัวผู้นำในเรื่องขององค์ความรู้ และศักยภาพของผู้นำ การพัฒนาตนเองของผู้นำจึงส่งผลต่อตัวผู้นำโดยตรง ที่จะคิดพัฒนาองค์ความรู้ให้เกิดอยู่ตลอดเวลา สร้างวิสัยทัศน์ มีความรอบรู้ หมั่นศึกษา ให้ทันต่อสถานการณ์โลกปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับเปลี่ยนการทำงานให้เข้ากับชุมชนหมู่บ้านของตนเอง และเพื่อสามารถสร้างเสริมการทำงาน วิธีการพัฒนาตนเอง ความต้องการพัฒนาตนเอง ในการบริหารจัดการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ๑) ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันวิเคราะห์ถึงความต้องการวิธีการพัฒนาของผู้นำชุมชนและความต้องการพัฒนาตนเองของผู้นำชุมชน และกำหนดรูปแบบหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้นำชุมชน และบุคคลที่สนใจทั่วไป ๒) ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนพิษณุโลก ควรเตรียม

^{๑๓๖} ทวีศิลป์ กุลนาคดล, ดร., “การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนชุมชนเพื่อการบูรณาการสู่การวางแผนพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๐), หน้า ก-ข.

ความพร้อมในทุก ๆ ด้านอยู่เสมอ เพื่อพร้อมให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการหลักสูตรการฝึกอบรมฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๓๗}

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วม จะต้องพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชน เพื่อศักยภาพ และให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน สร้างวิสัยทัศน์ มีความรอบรู้ หมั่นศึกษา ให้ทันต่อสถานการณ์โลกปัจจุบัน เพื่อนำมาปรับเปลี่ยนการทำงานให้เข้ากับชุมชนหมู่บ้านของตนเอง

ตารางที่ ๒.๑๖ งานวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
วารุณี ศุภบัณฑิต (๒๕๔๘, หน้า ข)	“แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับสถานศึกษาจังหวัดนครนายก : การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา” ๑. ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้นำในการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยการทาบทามบุคคลให้เข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ๑. มีการกระจายอำนาจการบริหารอย่างทั่วถึง และมีการทำงานเป็นทีม คณะกรรมการสถานศึกษาได้รับคำชี้แจงให้ทราบบทบาทหน้าที่และร่วมบริหารจัดการ โดยการประชุมปรึกษา จัดทำแผนคุณภาพโดยการร่วมมือของทุกฝ่าย ๒. แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ๒ แนวทาง คือ การสร้างผู้นำในการพัฒนา และการอบรมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
เกรียงศักดิ์ บุญญา (๒๕๕๐, หน้า ๒๘๒)	“การพัฒนาศักยภาพของผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา เอกชนด้านอาชีวศึกษาตามสภาวะการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ” ๑. ผู้บริหารระดับสูงจึงจำเป็นต้องวางแผนในการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อม ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเทคโนโลยี

^{๑๓๗} อัครวัจน์ ขำพร้อม, “วิธีการพัฒนาผู้นำชุมชน ความต้องการพัฒนาตนเองของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน”, รายงานการวิจัย, (พิษณุโลก : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนพิษณุโลก), ๒๕๕๕, หน้า ก-ข.

ตารางที่ ๒.๑๖ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
	๒. การพัฒนาศักยภาพจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
ธนวัฒน์ จอมประเสริฐ (๒๕๕๒, หน้า ๑๙๑)	“กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ๑. กระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. กำหนดโครงสร้างขององค์กรให้ชัดเจน และกำหนดภารกิจหน่วยงานย่อยให้ครบถ้วน ๓. ครอบคลุม ผู้บริหารองค์กรควรกำหนดกระบวนการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้ชัดเจน กำหนดขอบเขต ด้านบุคลากรว่าใครบ้างที่จะเข้าสู่กระบวนการพัฒนา และกำหนดขอบเขตด้านเวลาว่าจะดำเนินการเมื่อใด
รศ.ดร.ณัฐจาพร พิชัยณรงค์ และคณะ (๒๕๕๐, หน้า ก)	“การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสุขภาพ ในชุมชนโดยใช้ประชาคมสุขภาพในการจัดการสุขภาพภาคประชาชน : กรณีศึกษาดำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม” ๑. การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสุขภาพ ในชุมชนโดยใช้ประชาคมสุขภาพในการจัดการสุขภาพภาคประชาชน ๒. การเข้าร่วมในด้านการรับประโยชน์จากการแก้ปัญหา มากที่สุด และมีส่วนร่วมในด้านการประเมินผลการสร้างเสริมสุขภาพน้อยที่สุด ๓. ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพในชุมชน

ตารางที่ ๒.๑๖ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
ณัชพงศ์ จันจุฬา (๒๕๕๒, หน้า ก)	“โครงการวิจัยการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำสายบุรี กรณีศึกษา : การจัดการน้ำแบบรัฐและแบบชาวบ้าน ในพื้นที่ตำบลกาเยาะมาตี อำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส” ๑. มีการบริหารจัดการน้ำผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนมากกว่า ๕๐ ปี โดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นบูรณาการองค์ความรู้ในการบริหารจัดการน้ำ ๒. ประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำสูงถึง ๙๒%
ดร.ทวีศิลป์ กุลนาคดล (๒๕๕๐, หน้า ก-ข)	“การพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนชุมชนเพื่อการบูรณาการสู่การวางแผนพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา” ๑. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ๒. ปัจจัยที่เอื้อต่อกระบวนการวางแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วมได้แก่ การจัดการ การสื่อสาร การเมือง สังคมและวัฒนธรรม แผนและโครงการพัฒนา และผู้นำ
อัครวัจน์ ขำพร้อมอัครวัจน์ (๒๕๕๕, หน้า ก-ข)	“วิธีการพัฒนาผู้นำชุมชน ความต้องการพัฒนาตนเองของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน” ๑. วิธีการพัฒนาผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการชุมชนในการสร้างความเชื่อมั่น และความมั่นใจในตัวเอง ๒. การบริหารจัดการชุมชน โดยการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจในตัวเอง ๓. ด้านบุคลิกภาพ การวางตนให้เหมาะสมกับเวลา โอกาส และสถานที่ต่าง ๆ ๔. ด้านทักษะการวางแผนการปฏิบัติงาน ๕. ด้านจริยธรรม คือ การมีวินัยในการรักษากฎระเบียบของสังคมในชุมชน ๖. ความต้องการพัฒนาสภาพแวดล้อมของผู้นำชุมชน

๒.๖.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมสำหรับการมีส่วนร่วม

การศึกษาการพัฒนาการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารงานวิจัยที่ศึกษาหลักอปริหานิยธรรม เป็นหลักธรรมเพื่อพัฒนาส่วนรวม ในการส่งเสริมให้ทุกคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมได้มีกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีผู้วิจัยไว้หลายท่าน ดังนี้

นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย ได้วิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธธรรม” ผลการวิจัยพบว่า บทบาท ผู้นำที่ดีตามแนวคิดทฤษฎีตะวันตกต้องประกอบด้วยบทบาทพื้นฐานสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) การกำหนดทิศทาง (Path finding) เป็นการกำหนดทิศทางขององค์กรให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่ได้วางไว้ (๒) การจัดการระบบการทำงาน (Alignment) (๓) การมอบอำนาจ (Empowerment) เป็นการมอบหมายอำนาจ ความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่เหมาะสม เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (๔) แบบอย่างการเป็นผู้นำ (Modeling) สำหรับภาวะผู้นำที่ดีตามหลักพุทธธรรม ผู้นำที่ดีจะต้องยึดหลัก "ธรรม" เช่น พรหมวิหาร ๔ ธรรมาธิปไตย พละ ๔ และสัปปริสธรรม ๗ เป็นต้น เป็นคุณธรรมสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการงานทุกอย่างให้บรรลุผลสำเร็จที่วางไว้และนำพาหมู่คณะและสังคมไปสู่ความสงบสุขและมั่นคงตลอดไป รูปแบบผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เกิดจากการประยุกต์ของภาวะผู้นำตามแนวคิดตะวันตกและหลักพุทธธรรม ย่อมประกอบด้วยหลักการ ๓ ประการ คือหลักการครองตน ครองคน และครองงาน โดยมุ่งเน้นให้ผู้นำเกิดการพัฒนาดน การพัฒนาคน และพัฒนาระบบงาน ให้มีคุณภาพที่สมบูรณ์ทั้ง ๒ ด้าน คือ (๑) คุณภาพด้านความสามารถ เพื่อให้ผู้นำเกิดการพัฒนาดน พัฒนาคคน และพัฒนาองค์กร นำพาหมู่คณะ องค์กร และสังคม ไปสู่ความเจริญก้าวหน้าที่ยั่งยืนและมั่นคงตลอดไป ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ปรับปรุงคุณภาพความเป็นผู้นำ คุณภาพบุคคลากรในองค์กรและคุณภาพขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์อยู่เสมอ (๒) คุณภาพด้านจิตใจ เพื่อทำให้เกิดการยกระดับจิตใจของผู้นำให้มีคุณธรรม จริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก^{๑๓๘}

วรภาส ประสมสุข ได้วิจัยเรื่อง “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม” ผลการวิจัยพบว่า หลักพุทธธรรมที่สอดคล้องกับหลักการบริหารการศึกษา มีจำนวน ๒๑ หลักธรรม แยกตามหลักการครองตน การครองคน และการครองงาน ได้ดังนี้ การครองตน สอดคล้องกับ ๑๙ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตาโยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ กุศลมูล ๓ สันโดษ ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ อธิษฐานธรรม ๔ เบญจธรรม พละ ๕ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัปปริสธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และ ทศพิธราชธรรม การครองคน สอดคล้องกับ ๑๕ หลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโส

^{๑๓๘} นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย, “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธธรรม”,

มนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ๒ ธรรมทำให้งาม ๒ กุศลมูล ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรवासธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัมปยุตธรรม ๗ อปริหานิยธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และทศพิธราชธรรม การครองงาน สอดคล้องกับหลักพุทธธรรม ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโส มนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ ธรรมมีอุปการะมาก ๒ สุจริต ๓ อิทธิบาท ๔ พละ ๕ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และ สัมปยุตธรรม ๗ นอกจากนี้ยังพบว่า มีจำนวน ๗ หลักธรรมที่สอดคล้องกับ หลักการบริหารการศึกษาด้านการครองตน การครองคน และการครองงาน ได้แก่ กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมทำให้งาม ๒ สุจริต ๓ ขรवासธรรม ๔ สังคหะวัตถุ ๔ และสัมปยุตธรรม ๗^{๑๓๙}

ปณณพศ์ วงศ์นาครี ได้วิจัยเรื่อง “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอปริหานิยธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา” ผลการวิจัยพบว่า

๑. การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ๒) งานด้านการศึกษา ๓) งานด้าน บริหารงบประมาณ ๔) งานด้านสาธารณสุข และ ๕) งานด้านการบริการสาธารณะ

๒. หลักอปริหานิยธรรม ในพระพุทธศาสนา หมายถึง ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อมมี แต่ความเจริญฝ่ายเดียวมี ๗ ประการ ได้แก่ ๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๔) เคารพนับ ถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง ๕) บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูก ช่มเหง ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถาน ปูชนียวัตถุและ ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่าง ๆ) ๗) จัดให้มีการ อารักขา คัมภีร์ป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของ ประชาชนทั่วไป

๓. บูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยหลักอปริหานิยธรรมในพระพุทธศาสนา

๑) ด้านการบริหารงานบุคคล มาบูรณาการด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึง ทำ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟังการ เคารพผู้รู้หรือวิญญูชนที่ได้บัญญัติในเรื่องต่าง ๆ บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกช่มเหง และ จัดให้มีการอารักขา คัมภีร์ป้องกันอันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็น หลักของประชาชนทั่วไป เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานได้ตรงตาม เป้าหมายยิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ความพร้อมเพรียง ไม่บัญญัติ สิ่งที่ไม่ควรบัญญัติไว้ ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลด

^{๑๓๙} วรภาส ประสมสุข, “หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม”, วารสารศึกษาศาสตร์, ปีที่ ๑๘ ฉบับ ที่ ๒ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙-มีนาคม ๒๕๕๐, หน้า ๖๓.

ปัญหาความขัดแย้ง ลดภาวะความเสียหาย ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดผลดีขึ้น ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) ด้านการศึกษามานูการด้วยหลักการบริหารนิยมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์, พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำและไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้นสามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดภาวะการฉ้อฉลด้วยประสิทธิภาพการบริหาร ลดความเสียหายการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓) ด้านบริหารงานงบประมาณ มานูการด้วยหลักการบริหารนิยม ข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ และเคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านเหล่านั้นเป็นสิ่งอันควรฟัง มาใช้ในการดำเนินงานเพราะทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดผลสำเร็จดียิ่งขึ้น

๔) ด้านสาธารณสุข มานูการด้วยหลักการบริหารนิยม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกัน ทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านเหล่านั้น เป็นสิ่งอันควรฟังมาใช้ในการดำเนินงาน เพราะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ด้านสุขภาพและจิตใจ และเป็นการลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บการดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕) ด้านบริการสาธารณะมานูการด้วยหลักการบริหารนิยมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มาใช้ในการดำเนินงานทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ลดภาวะความเสียหาย เสียเวลา ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประชาชนได้รับความพึงพอใจ^{๑๔๐}

^{๑๔๐} ปณณพงค์ วงศ์ณาศรี, “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวการบริหารนิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ก-ค.

ตารางที่ ๒.๑๗ งานวิจัยเกี่ยวกับ หลักธรรมสำหรับการมีส่วนร่วม

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย (๒๕๔๘, หน้า ๑)	“ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธธรรม” ๑. ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธธรรม ๒. ผู้นำที่ดีตามแนวคิดทฤษฎีตะวันตก ประกอบด้วย ๑) การกำหนดทิศทาง (Path finding) ๒) การจัดการระบบการทำงาน (Alignment) ๓) การมอบอำนาจ(Empowerment) ๔) แบบอย่างการเป็นผู้นำ (Modeling) ๓. ผู้นำที่ดีจะต้องยึดหลัก "ธรรม" เช่น พรหมวิหาร ๔ ธรรมาธิปไตย พละ ๔ และสัปปุริสธรรม ๗
วรภาส ประสมสุข (๒๕๕๐, หน้า ๖๓)	“หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรม” ๑. หลักการบริหารการศึกษาตามแนวพุทธธรรมที่สอดคล้องกับหลักการบริหารการศึกษา กัลยาณมิตตตา โยนิโสมนสิการ ธรรมคัมภีร์ครองโลก ๒ ธรรมทำให้งาม ๒ กุศลมูล ๓ สุจริต ๓ อธิปไตย ๓ ขรรวาสธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ สังคหะวัตถุ ๔ กัลยาณมิตรธรรม ๗ สัปปุริสธรรม ๗ อปรีหานิยธรรม ๗ อริยทรัพย์ ๗ และ ทศพิธราชธรรม การครองงาน
ปิ่นณพงค์ วงศ์ณาศรี (๒๕๕๕, หน้า ก-ค)	“บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอปริหานิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา” ๑. ด้านการบริหารงานบุคคล บูรณาการด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม ๒. ด้านการศึกษา บูรณาการด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ, พร้อมเพรียงกันประชุม

ตารางที่ ๒.๑๗ งานวิจัยเกี่ยวกับ หลักธรรมสำหรับการมีส่วนร่วม

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
	๓. ด้านบริหารงานงบประมาณ บูรณาการด้วยหลักอภิ หานีธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ไม่ บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้) ด้านบริหารงานงบประมาณ มาบูรณาการด้วยหลักอภิหานีธรรม ข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๔. ด้านสาธารณสุข มาบูรณาการด้วยหลักอภิหานีธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พร้อมเพรียงกัน ประชุม ๕. ด้านบริการสาธารณะ บูรณาการด้วยหลักอภิหานี ธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พร้อม เพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อม เพรียงกันทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มา ใช้ในการดำเนินงานทำให้มีการวางแผนงานที่ดี

๒.๖.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกรุงเทพมหานคร

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกรุงเทพมหานครนั้น ได้มีผู้สนใจทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นหลายท่าน ซึ่งแต่ละท่านก็ได้ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับบริหารกรุงเทพมหานครใกล้เคียงกันอย่างเช่น

นภตล ปัทมะ ได้วิจัยเรื่อง “ทางออกกรุงเทพมหานคร และแนวคิดใหม่เพื่อการบริหารและจัดการเมืองหลวง” โดยระบุถึงปัญหาการบริหาร และการจัดการกรุงเทพมหานคร ดังนี้ ๑) การปกครองกรุงเทพมหานครตามโครงสร้างปัจจุบัน เป็นการรวมศูนย์อำนาจ โดยที่ศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี ทำให้บั่นทอนความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อประชาชน ๒) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบัน เป็นอุปสรรคที่คนท้องถิ่นจะเสนอตัวเข้ามาแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองโดยประชาชนในเขตต่าง ๆ ไม่สามารถสมัครเป็นผู้บริหารเขตได้ เนื่องจากผู้บริหารเขต หรือผู้อำนวยการเขต เป็นข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่สมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเขตเท่านั้น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับเขต ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง และไม่มีโอกาสที่จะ

เข้าร่วม เสนอตัวเป็นผู้บริหารระดับเขตที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหของตนเองด้วยตนเองได้ ๓) รูปแบบการปกครองในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเท่าที่ควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจบริหารสูงสุด หากได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ไม่ทำงานหรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้ตอนเลือกตั้งประชาชนก็จะไม่ได้ประโยชน์ นอกจากนี้ การที่ผู้อำนวยการเขตเป็นข้าราชการประจำ จึงรับผิดชอบต่อการบังคับบัญชาสูงสุดของกรุงเทพมหานคร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าประชาชนในเขต ทำให้ไม่มีการแข่งขันกันในระหว่างเขต ในการสร้างผลงานโดยมุ่งในการสร้างผลงานมุ่งผลลัพธ์ที่ประชาชน ๔) วิสัยทัศน์การพัฒนาของแต่ละเขตย่อมแตกต่างกัน สภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกัน วิสัยทัศน์ของการพัฒนาแต่ละเขตไม่เหมือนกัน ในขณะที่นโยบายกรุงเทพมหานคร ถูกนำไปปฏิบัติอย่างเสมอเท่าเทียมกันทุกเขต ทำให้แต่ละเขตขาดแรงจูงใจในการที่จะเสนอวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาเขตของตนเอง^{๑๔๑}

เจริญรัตน์ ชูติกาญจน์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร” นำเสนอมุมมองในฐานะของบุคคลในองค์กร ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครคืออยู่แล้วเพียงแต่การบริหารการจัดการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสในระยะยาว เมื่อมีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างสมบูรณ์ เมื่อประชาชนมีความรู้มากขึ้นในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง มีงบประมาณเพียงพอในการจัดการ ควรแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็นนคร จะกี่นครก็ได้ และมีโครงสร้างการบริหารออกเป็น ๒ ระดับ ระดับบน คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่หลัก คือ การวางแผนการให้บริการหลัก (Central and Strategic : Services) เช่น การสร้างทางด่วน กิจการตำรวจ การจัดเตรียม และปรับปรุงแผนพัฒนา เป็นต้น ส่วนระดับล่าง คือ ยกเลิกสำนักงานเขต และจัดตั้งเป็นนครบาล ไม่แยกเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น นายกนครมาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีปลัดนครเป็นข้าราชการประจำสูงสุด หรือเปลี่ยนตำแหน่งผู้อำนวยการเขตปัจจุบันเป็นให้ข้าราชการการเมือง โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งหรือจัดตั้งเป็นนครบาล โดยรวบรวมเขตต่าง ๆ ในโซนเดียวกันเป็นนครบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนายกนครบาลมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจและหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน^{๑๔๒}

นางพางา บุญปักษ์ ได้วิจัยเรื่อง “ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครอย่างยั่งยืน” พบว่า ๑) กรุงเทพมหานคร ต้องเปลี่ยนแนวคิดจากการพัฒนารัฐเป็นศูนย์กลาง เป็นแนวคิดที่การพัฒนาสังคม หรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ๒) กรุงเทพมหานคร ต้องเปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้อำนวยการพัฒนา” มากกว่าการแสดงเป็นผู้ปกครอง หรือผู้ปฏิบัติ เนื่องจาก

^{๑๔๑} นกตล ปัทมะ, “ทางออกกรุงเทพมหานคร และแนวคิดใหม่เพื่อการบริหารและการจัดการเมืองหลวง”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : เลมอนกรุ๊ป, ๒๕๔๔), หน้า ๒.

^{๑๔๒} เจริญรัตน์ ชูติกาญจน์, “การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๖), หน้า ก.

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางการพัฒนาทุก ๆ ด้าน คือ การเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เป็นแหล่งรวมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ผู้เชี่ยวชาญทุกแขนงวิชา ควรนำบุคคลเหล่านี้มาพัฒนากรุงเทพฯ อย่างจริงจัง ๓) ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเขตในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการแต่ละในชุมชนเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท และไม่มีค่าตอบแทนกรรมการ บทบาทที่จำกัดในการเสนอแนะแสดงความคิดเห็น เพื่อเสนอของบประมาณตามความจำเป็นในการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นทางการ ๔) กระบวนการในการจัดการประสานประโยชน์ และการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม ปัญหาความสัมพันธ์กับเรื่องสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดวิกฤติศรัทธา และเป็นอุปสรรคในการพัฒนา กรุงเทพมหานครยังขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละชุมชนต้องมีการบริหารจัดการพัฒนาในรูปแบบของประชาคม (Civic Forum)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

๑) ด้านการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการเขต ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์ต่อตนเอง และพึงพอใจกับผลลัพธ์เฉพาะส่วนตน การแสดงความคิดเห็นเป็นเพียงพื้นฐาน และมองเพียงปัจจุบันไม่ไปถึงความจำเป็นในอนาคต ขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการส่งผลให้การพัฒนาเชิงรุกไม่เกิดขึ้น

๒) ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน พบว่า ประชาชนมีทัศนคติเดิม ๆ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่อยากมีส่วนร่วมเพราะเห็นว่าเสียเวลา และไม่ได้ประโยชน์อะไร อาจต้องมีการบังคับให้มาร่วมวางแผน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ต้องการรับการช่วยเหลือมากกว่า

๓) ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่าเป็นภารกิจของเขต ไม่คุ้มและเสียเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ข้าราชการเหมือนเดิม ประชาชนต้องการผลลัพธ์ ด้านผลประโยชน์ให้ปรากฏเท่านั้น

๔) ด้านการแก้ปัญหาและตัดสินใจ พบว่า ประชาชนเข้าใจว่ามีแต่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นฝ่ายแก้ปัญหา รวมทั้งประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ปัญหาสังคม ประชาชนบางส่วนใช้เวทีการประชุมและใช้สื่อต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและตัดสินใจ ทั้งนี้เป็นเพราะไม่มีคณะกรรมการร่วมระหว่างประชาชนกับเขต ซึ่งประชาชนก็พร้อมที่จะเข้ามาแก้ปัญหา

๕) ด้านการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ พบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขตของประชาชนมีน้อย ประชาชนขาดจิตสาธารณะ และไม่กล้าที่จะมีส่วนร่วม และเขตเองยังขาดการประชาสัมพันธ์

๖) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินและติดตามผล พบว่า ประชาชนจะประเมินและติดตามผลเฉพาะเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตน เพราะมีความเห็นที่ไม่อยากเดือดร้อน

ประกอบกับประชาชนไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่รู้ความต้องการของเขต หากทำอะไรลงไปเป็นการก้าวล่วงทางราชการ

๓) ด้านตัวแทนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขต พบว่า ตัวแทนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขต ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) สมาชิกสภาเขต (สก.) หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้นำและกรรมการชุมชน ชมรมและประชาคม ที่เขตเชิญเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เขตจัดขึ้น ตามโอกาสอันควร

๔) ด้านโครงสร้างตำแหน่งของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และเขตไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๕) ด้านผลกระทบของการมีส่วนร่วม พบว่า เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ผลที่เกิดขึ้นคือ ขาดการสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ยากใจให้ความร่วมมือ ทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ ทำให้เกิดวัฒนธรรมต่างคนต่างอยู่^{๑๔๓}

ประดิษฐ์ ดิวิฒนกุล ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนา รูปแบบที่เหมาะสม” กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจ การเมือง สังคม มีลักษณะเป็นเอกนคร มีแนวโน้มต้องบริหารร่วมกับเมืองปริมณฑล เนื่องมาจากการ แข่งขันอย่างรุนแรงในยุคโลกาภิวัตน์ ที่จะกำหนดเขตเมืองต่าง ๆ เป็นการเฉพาะของเมือง เช่น เขต เศรษฐกิจ เขตการลงทุน เขตที่อยู่อาศัย เขตเทคโนโลยี เป็นต้น ดังนั้นการบริหารรูปแบบเดิมไม่ได้จึง ต้องมีการพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมต่อไป เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ การแข่งขัน และการเป็น ศูนย์กลางภูมิภาคและทวีปได้ด้วย ผลการวิจัยพบว่า แนวความคิดในการปฏิรูประบบการบริหาร กรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่เกินไป ควร แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่ ๒ มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ด้อยอยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการ กระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การคมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น

^{๑๔๓}นางพาง บัญปักษ์, “ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครอย่าง ยั่งยืน”, *ดัชนีนิพนธ์สาขารบริหารจัดการภาครัฐ*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙), หน้า ๑๘๘- ๑๙๒.

กลุ่มที่ ๓ มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหารจัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลงต่อประชากร ต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น ให้ถือว่าการบริหารประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต

การบริหารกรุงเทพมหานคร มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบ ซึ่งหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงปัญหาต่าง ๆ ที่จะสะสมมากยิ่งขึ้น การพัฒนารูปแบบควรดำเนินการเป็นระยะดังนี้

ระยะสั้น ควรใช้รูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงห่วงโซ่การบริหารที่ยังไม่ราบรื่นจากโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พร้อมจัดโครงสร้างสำนักงานเขตใหม่ และกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น เพื่อรองรับรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ระยะกลาง ควรแบ่งระดับออกเป็น ๓ ระดับ โดยการบริหารระดับบนให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้ง และกรุงเทพมหานครขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี และให้มีสภาเอกประจำเขต

ระยะยาว ควรจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลเป็นการบริหารท้องถิ่น โดยมีสภาเอกรูปทำหน้าที่เสนอโครงการ โดยมีความเห็นชอบจากสภาเขตที่มีประธานเป็นผู้อำนวยการเขต ซึ่งมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้ง

ตามหลักการดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรี และกรุงเทพมหานครมีลักษณะการบริหารคล้ายกระทรวง แต่ไม่เหมือนกระทรวง โดยเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะ มีโครงสร้างย่อยต่อประชากรน้อยลง และมีลักษณะต่อหัว ต่อพื้นที่ ต่อชุมชน ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคล และการเสนอดังกล่าวแบ่งการปกครองกรุงเทพมหานครเป็น ๓ ระดับ คือ กรุงเทพมหานครส่วนกลาง สำนักงานเขต และหน่วยย่อย ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาเอกร่วมกันบริหารเขตของตนเอง^{๑๔๔}

ชูชาติ พ่วงสมจิตร ได้วิจัยเรื่อง “การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร” ผลการวิจัยพบว่า

๑. คุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

- คุณภาพผู้เรียน สถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร มีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทั้งหมด ทั้งระดับประถมและมัธยม มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน ยกเว้น มาตรฐานที่ ๕ “ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ที่ได้คุณภาพมาตรฐานที่ร้อยละ ๖๐.๐๐ ซึ่งพบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่ขาด

^{๑๔๔} ประดิษฐ์ ดิวัฒน์กุล, “การบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสม”, **ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙), หน้า ก.

ความพร้อมอันเนื่องมาจากปัญหาครอบครัว แต่คุณภาพทางการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ที่พึงประสงค์ของผู้ปกครอง

- การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น ในภาพรวม กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และคณะกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เห็นว่า สถานศึกษาสังกัด กทม. สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด พบว่า กทม. สนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีในเรื่องคุณภาพผู้เรียน การช่วยลดภาระของผู้ปกครอง การจัดหลักสูตรได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ส่วนสิ่งที่ กทม. สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ไม่ดี คือ บางพื้นที่ยังจัดการศึกษาปฐมวัยและระดับมัธยมได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของชุมชน

- การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยภาพรวมกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับมากที่สุด ในการ ๑) ร่วมทำกิจกรรม ๒) การให้ทุนการศึกษา ๓) การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน ๔) การให้ยืมวัสดุอุปกรณ์ ๕) การเป็นแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน ๖) การเป็นวิทยากร ๗) การช่วยประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียน ๘) ร่วมสะท้อนความคิดเห็นและแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน ๙) ช่วยสอดส่องดูแลนักเรียน ๑๐) การดูแลความปลอดภัยแก่ครู นักเรียน ๑๑) การร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ๑๒) การร่วมพัฒนาหลักสูตร ๑๓) ร่วมเป็นคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครอง ๑๔) ร่วมเป็นคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง

๒. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

พบว่า กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความเสมอภาคทางการศึกษาแก่ผู้รับบริการอย่างเต็มที่ โดยความเสมอภาคทางด้านโอกาส กทม. ให้ความเสมอภาคในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน และจัดการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนทุกคน และกทม. จัดครูให้เพียงพอตามมาตรฐานในทุกโรงเรียน โดยจัดให้ครูสอนตรงตามสายเอกและความรู้ความสามารถ และจัดสื่อการเรียนการสอนที่เพียงพอและเท่าเทียม และจัดสรรงบประมาณให้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรร

๓. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

- อุปสรรคจากระบบบริหารจัดการ และกฎระเบียบเป็นอุปสรรคต่อการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน ปัจจัยอุปสรรคจากฝ่ายบริหาร เช่น บางเวลาผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร สังกัดพรรคการเมืองต่างจากรัฐบาล จะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควร และการที่สำนักงานเขตมีภารกิจหลายด้าน และงานด้านการศึกษาเป็นภารกิจหนึ่งที่สำนักงานเขตไม่ให้ความสำคัญมากนัก

- ปัจจัยจากอุปสรรคโครงสร้าง และการแบ่งภารกิจในการบริหารงานการศึกษา โดยสำนักงานการศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลัก ด้านการศึกษาแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน และภารกิจ

หลักคือการศึกษาในระบบ ทำให้การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ไม่มีหน่วยงานทางการศึกษารับผิดชอบโดยตรง

- ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่ ด้านครูที่มีภาระงานมาก ด้านนักเรียน นักเรียน กทม. จำนวนมากมีปัญหาครอบครัว ครอบครัวแตกแยกขาดความอบอุ่นและความพร้อมในการเรียน ด้านโรงเรียน มีกิจกรรมมากไป โดยโรงเรียนถูกขอให้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของเขต และชุมชน ทำให้นักเรียนมีเวลาเรียนน้อยลง ด้านการใช้สื่อไม่คุ้มค่า เนื่องจากโรงเรียนขาดระบบการส่งเสริมการใช้สื่อ

- ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม สังคมกรุงเทพเป็นสังคมที่หลากหลาย ปัญหาซับซ้อน เช่น ชุมชนแออัด หรือมีปัญหาสิ่งแวดล้อม ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ปัญหาเวลาเลิกเรียนของเด็กกับผู้ปกครองไม่ตรงกัน ปัญหาความกดดันทางเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญในการดูแลบุตรหลาน ผู้ปกครองใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อประกอบอาชีพ ทำให้ไม่มีเวลาดูแลและปล่อยปละละเลยบุตรหลาน

- อุปสรรคจากสื่อและเทคโนโลยี การบริโภคสื่อที่ขาดวิจารณญาณส่งผลทางลบต่อการจัดการศึกษา^{๑๔๕}

ตารางที่ ๒.๑๘ งานวิจัยเกี่ยวกับ การบริหารกรุงเทพมหานคร

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
นภดล ปัทมะ (๒๕๔๔, หน้า ๒)	“ทางออกกรุงเทพมหานคร และแนวคิดใหม่เพื่อการบริหารและจัดการเมืองหลวง” ๑. การปกครองกรุงเทพมหานครตามโครงสร้างปัจจุบัน เป็นการรวมศูนย์อำนาจ โดยที่ศูนย์รวมอำนาจ ๒. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบัน เป็นอุปสรรคที่คนท้องถิ่นจะเสนอตัวเข้ามาแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองโดยประชาชนในเขตต่าง ๆ ๓. รูปแบบการปกครองในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเท่าที่ควร

^{๑๔๕}ชูชาติ พ่วงสมจิตร, “รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร”, รายงานการวิจัย,ทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า กญ.

ตารางที่ ๒.๑๘ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
เจริญรัตน์ ชูติกาญจน์ (๒๕๔๖, หน้า ก)	“การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร” ๑. ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ประชาชนความเห็นว่าเป็นภารกิจของเขต ไม่คุ้มและเสียเวลา ๒. ด้านการแก้ปัญหาและตัดสินใจ ประชาชนเข้าใจว่ามีแต่ภาครัฐเท่านั้นที่เป็นฝ่ายแก้ปัญหา ๓. ด้านการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเขตของประชาชนมีน้อย ประชาชนขาดจิตสาธารณะ และไม่กล้าที่จะมีส่วนร่วม ๔. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินและติดตามผล เฉพาะเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่รู้ความต้องการของเขต ๕. ด้านโครงสร้างตำแหน่งของประชาชน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เขตไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ๖. ด้านผลกระทบของการมีส่วนร่วม พบว่า ขาดการสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ยอมให้ความร่วมมือ
ประดิษฐ์ ศิววัฒนกุลประดิษฐ์ (๒๕๔๙, หน้า ก)	๑. การบริหารกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม ในปัจจุบันมีขนาดใหญ่เกินไป ๒. ปรับปรุงห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ๓. ต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหารจัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลง และต้องกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น
ชูชาติ พ่วงสมจิตร (๒๕๕๔, หน้า ก-ญ)	๑. การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร สอนงตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น ๒. ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับมากที่สุด ๓. ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่ ครูที่มีภาระงานมาก นักเรียน กทม. จำนวนมากมีปัญหาครอบครัว

ตารางที่ ๒.๑๘ (ต่อ)

นักวิจัย	แนวคิดหลัก
นงพงา บุญปักษ์ (๒๕๔๙, หน้า ๑๘๘-๑๙๒)	“ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครอย่างยั่งยืน” ๑. กรุงเทพมหานคร ต้องเปลี่ยนแนวคิดจากการพัฒนารัฐเป็นศูนย์กลาง เป็นแนวคิดที่การพัฒนาสังคม หรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง กรุงเทพมหานครต้องเปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้อำนวยการพัฒนา” มากกว่าการแสดงเป็นผู้ปกครอง หรือผู้ปฏิบัติ ๒. กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเขตในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ๓. ด้านการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์ต่อตนเอง ๔. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน พบว่า ประชาชนมีทัศนคติเดิม ๆ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่อยากมีส่วนร่วมเพราะเห็นว่าเสียเวลา และไม่ได้ประโยชน์อะไรด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน พบว่า ประชาชนมีทัศนคติเดิม ๆ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่อยากมีส่วนร่วมเพราะเห็นว่าเสียเวลา และไม่ได้ประโยชน์อะไร ๕. ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ พบว่า ประชาชนมีความเห็นว่าเป็นภารกิจของเขต ไม่คุ้มและเสียเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ข้าราชการเหมือนเดิมกรุงเทพมหานครต้องเปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้อำนวยการพัฒนา” มากกว่าการแสดงเป็นผู้ปกครอง หรือผู้ปฏิบัติ ๖. กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเขตในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ๗. ด้านการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์ต่อตนเอง ๘. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน พบว่า ประชาชนมีทัศนคติเดิม ๆ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่อยากมีส่วนร่วมเพราะเห็นว่าเสียเวลา และไม่ได้ประโยชน์อะไรด้านการมีส่วนร่วม

ตารางที่ ๒.๑๘ (ต่อ)

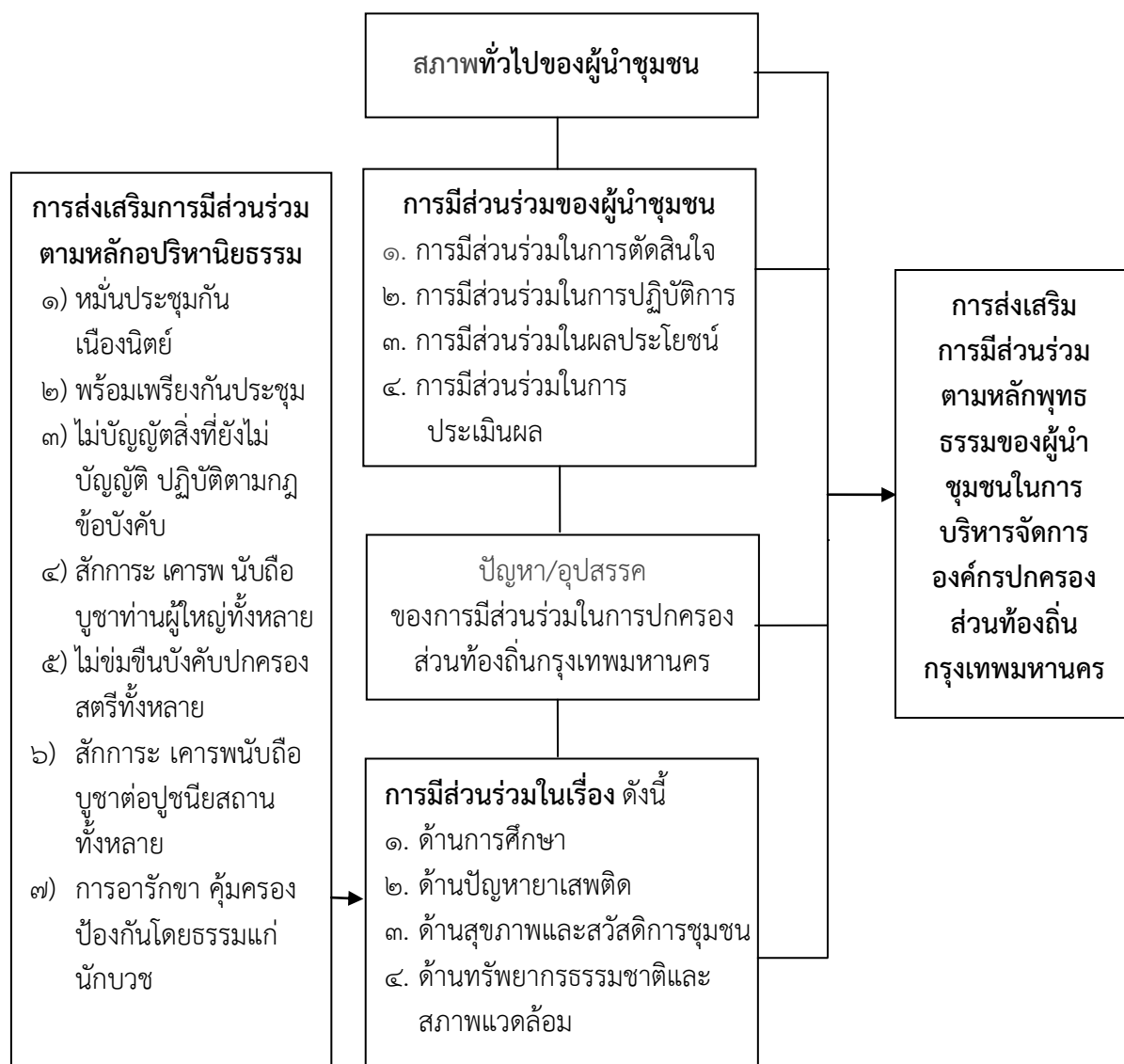
นักวิจัย	แนวคิดหลัก
	๙. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม สังคมกรุงเทพเป็นสังคมที่หลากหลาย ปัญหาซับซ้อน การบริโภคสื่อที่ขาดวิจาร์ณญาณส่งผลทางลบต่อการจัดการศึกษาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม สังคมกรุงเทพเป็นสังคมที่หลากหลาย ปัญหาซับซ้อน การบริโภคสื่อที่ขาดวิจาร์ณญาณส่งผลทางลบต่อการจัดการศึกษา

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการปกครอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองตามระบบประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในการปกครอง และบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนนโยบายระดมความคิดในการแก้ปัญหาทั้งการศึกษา ปัญหายาเสพติด สุขภาพและสวัสดิการสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม นโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ จะถึงชุมชน โดยผ่านผู้นำชุมชนจะเป็นตัวแทนผู้ประสานงานที่อยู่ระหว่างกรุงเทพมหานคร/สำนักงานและประชาชน ในการรับนโยบายกิจกรรมเหล่านั้น ดังนี้

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามหลักพุทธธรรมของผู้นำชุมชนในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร” จากการศึกษานแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ John M. Cohen and Norman T. Uphoff^{๑๔๖} และหลักการบริหารนิยธรรม เพื่อส่งเสริมผู้นำชุมชนและเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนได้มีส่วนร่วม ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ได้มีส่วนร่วมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ในขอบเขตแห่งธรรมของผู้นำ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

^{๑๔๖}Cohen. J., M. and Uphoff, N. T., Rural development participation: Concept and measures for project design, implementation and evaluation, (New York: Cornell University, 1980), p. 416.



แผนภูมิที่ ๒.๓ แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย