

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
  - 1.1 ลักษณะรูปแบบและกระบวนการการมีส่วนร่วม
  - 1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม
  - 1.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม
2. การปกครองท้องถิ่น
  - 2.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
  - 2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
  - 2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. หลักธรรมาภิบาล
  - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### การมีส่วนร่วมของประชาชน

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

นรินทร์ พัฒนพงศา (2546 : 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมคือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมมากขึ้นเป็นไปอย่างมีอิสรภาพเสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผิน แต่เข้าร่วมอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

ยุพา รุปราม (2545 : 5) การมีส่วนร่วม (Participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อ การปฏิบัติ เหตุผลแรกของการที่มีคนมารวมกัน ได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

ปรีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 8-10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด โครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน

การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

สรุป การมีส่วนร่วม (Participation) จึงเป็นกระบวนการที่คน ครอบครัว หรือองค์กร ในชุมชนเข้ามามีส่วนในการคิด การตัดสินใจการวางแผนดำเนินการพัฒนาครอบครัวและชุมชน ของตนเองโดยหลักการที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมคือการมีส่วนร่วมในลักษณะของความรู้สึกเป็นเจ้าของ ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบถึงผลประโยชน์และโทษที่เกิดขึ้นลักษณะของการมีส่วนร่วม มี 4 ด้าน คือ

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ หมายถึง การร่วมคิด ค้นหาและตัดสินใจหรือการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่จะดำเนินการ

2. ด้านการร่วมปฏิบัติการในกิจกรรมโครงการ หมายถึง การที่มีส่วนเข้ามามีส่วนดำเนินการร่วมแรง ร่วมสมทบค่าใช้จ่าย การให้ข้อมูลที่จำเป็นตลอดจนการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ร่วมในการบริหารงานหรือการประสานงาน

3. ด้านการรับผลประโยชน์ หมายถึง การได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วม ในโครงการพัฒนา เช่น มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการกระจาย โอกาสทางการพัฒนา การรับความรู้ แนวความคิดและการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ มากขึ้น เป็นต้น

4. ด้านการตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมเพื่อการประเมิน ผลการดำเนินโครงการ โดยอาจดำเนินการผ่านกระบวนการทางการเมือง หรือสื่อสารมวลชนต่าง ๆ โกวิทซ์ พวงงาม (2542 : 179) กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมพอสรุปได้ดังนี้

4.1 โครงการที่จัดทำขึ้นจะต้องแสดงให้เห็นกลุ่มเป้าหมายสนใจว่า จะสนองความต้องการของบุคคลอย่างแท้จริง

4.2 กลุ่มเป้าหมายนั้นต้องได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้มากที่สุด

4.3 การตัดสินใจต้องมาจากกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่และไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อ ต่าง ๆ ในชุมชนนั้น

เมธี จันทร์จารุภรณ์ (2539 : 8-10) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการ สาธารณสุขมูลฐานที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถอย่างแท้จริงในการกำหนดทิศทางและ ความต้องการของชุมชน ที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมอย่างเป็นฝ่ายกระทำเพื่อให้เกิดการเคลื่อนไหว พลังของประชาชน (Mass Movement) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขให้เกิดการป้องกัน และควบคุมโรคในชุมชนได้

ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2539 : 10-20) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนี้ ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์การมีภาวะผู้นำที่ดี

พลอยมีผู้ตามที่ดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามน้อยนั้น พอสรุปสาเหตุดังนี้

1. นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องให้ผู้ตามเข้าร่วมในการตัดสินใจ
2. ผู้คนยังไม่แน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วม คืออะไรกันแน่
3. หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้วผู้ตามควรเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไร

#### ลักษณะรูปแบบและกระบวนการการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถจำแนกตามลักษณะงาน รูปแบบและกระบวนการ ที่ดำเนินการได้หลายมิติ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดการมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้หลากหลายประการ

แนวคิด ของ ลี เจ แครี (Lee J. Carry. 1976 : 144) สามารถแบ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. เป็นสมาชิก (Membership) คณะกรรมการชุมชน สมาชิกองค์กรชุมชน
2. เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting) การปฏิบัติของโครงการฯ
3. เป็นผู้ออกเงิน (Financial Contribution) ผู้สนับสนุนทางการเงินและอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน
4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees) ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ
5. เป็นประธานหรือผู้นำ (Position of Leadership) ในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

ไบอันฟและไวท์ (Bryant and White. 1996 : 71) แบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal forms of participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์การแนะนำชักชวน การมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ
2. การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical Forms of Participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รับผลประโยชน์จากกันและกัน

3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in Administrative Process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้ง อาจเป็นการแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนดการตัดสินใจในการบริหารหรือแลกเปลี่ยน แต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยี การวางแผนทำกิจกรรมหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนการตลาด การเข้าร่วมรับการฝึกอบรมลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน มีดังนี้

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527 : 6-7) ได้สรุปกระบวนการการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหา สร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา ตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไปส่วน

โคเฮน และอันฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977 : 7-17) ได้เสนอแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ (Dimensions) โดยมีมิติการมีส่วนร่วมจะประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น (Cohen and Uphoff, 1980)
  - 1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
  - 1.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
  - 1.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)
  - 1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)
2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง (Whose) ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ต่างชาติ (จากองค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น) ทั้งนี้ให้พิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจของผู้เข้ามีส่วนร่วมในเรื่อง อายุ เพศ สถานภาพครอบครัวระดับการศึกษา ระดับชั้นทางสังคม อาชีพ ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัย การถือครองที่ดิน
3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง (How) โดยพิจารณาจาก

- 3.1 การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
- 3.2 ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมหรือแรงจูงใจ
- 3.3 โครงสร้างชุมชน
- 3.4 ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น
  - 3.4.1 การมีส่วนร่วมโดยผ่านปัจเจกชนหรือผ่านกลุ่ม
  - 3.4.2 การมีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยอ้อม (ผ่านตัวแทน)
  - 3.4.3 การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ
- 3.5 ระยะเวลา (Duration) ความต่อเนื่องของกิจกรรม
- 3.6 ขอบข่าย (Scope) ความครอบคลุมของกิจกรรม
- 3.7 ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วม

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา มีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏ เช่น การร่วมคิด ร่วมศึกษา วางแผน ดำเนินการ ตัดสินใจ ควบคุมติดตาม ประเมินผล ร่วมลงทุนและร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยผ่านช่องทางทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยทางตรง ได้แก่ การเป็นสมาชิก กรรมการ ประธานหรือผู้นำ ผู้เข้าร่วมประชุมผู้ ออกเงิน เป็นต้น ส่วนทางอ้อม ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทน โดยสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal Forms of Participation)
2. การมีส่วนร่วมในระดับแนวตั้ง (Vertical Forms of Participation)
3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation In Administrative Process)

เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานกับ อบต. ในการศึกษาวิจัยนี้ เป็นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุน การบริหารงาน อบต. ในกิจกรรมทางการบริหาร 5 กิจกรรมหลัก คือ การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย อบต. การประชุมสภา อบต. และการจัดซื้อจัดจ้าง อบต. โดยลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่การเริ่มดำเนินงาน จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ โดยเริ่มจากการร่วมลำดับปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุ ร่วมพิจารณา แนวทางแก้ปัญหา ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามผลการปฏิบัติงาน (เฉลียว บุรีภักดี และคณะ. 2545 : 115) สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือ ความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้จักความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

3. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การสหประชาชาติ (United Nation. 1981 : 8) ได้จำแนกตามลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercived) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว และมักจะมีผลเสียตรงที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 179) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีดังต่อไปนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน (Inclusive Organization) การรวมกลุ่มเยาวชนต่าง ๆ

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative Organization) กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน

3. การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-representative Organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ตลอดเวลา

องค์การอนามัยโลกและองค์การเด็กแห่งสหประชาชาติ (WHO and UNICEF. 1978 : 41) ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการให้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการที่สำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือในรูปวัตถุก็ได้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้ (เจมส์ คี บีนทง. 2527 : 272 - 273 ; อकिन รพีพัฒน์. 2527 : 104-111 ; วิรัช นิภาวรรณ. 2530 : 61-63)

1. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอาจแบ่งตามระดับปริมาณของการมีส่วนร่วมได้เป็น 3 ระดับคือ การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน และการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

ฟาเจนท์ (Fagence. 1977 : 122-125) ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ (Passive Participation) หรือการมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo Participation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่คนในชุมชนไม่มีอำนาจใด ๆ ในการตัดสินใจแต่กระทำตามการตัดสินใจของผู้อื่น (Manipulation) เช่น หน่วยงานราชการ ผู้นำ เป็นต้น กิจกรรมสำคัญในการมีส่วนร่วมระดับนี้ คือ การชี้แจง (Therapy) ให้เข้าใจระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (Partial Participation) หรือการมีส่วนร่วมในพิธีกรรม (Tokenism Participation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมในส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น กิจกรรมสำคัญในระดับนี้ คือ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนในชุมชน (Informing) การปรึกษาหารือกัน(Consultation) และการให้แสดงความคิดเห็น (Placation) แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) หรือการมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน (Citizen Power) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ความสำคัญต่อประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา ให้อำนาจในการตัดสินใจเป็นของประชาชน ซึ่งอาจจะผ่านตัวแทน (Delegated Poser) หรือประชาชนโดยตรง (Citizen Control) อันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดและมีความสำคัญอย่างมากต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและการดำเนินงานพัฒนาชุมชนโดยระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้ง 3 ระดับ สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 2-1 (Fagence. 1977 : 122-125)

ริฟกิน (Rifkin. 1986 : 8-10) มองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนั้น มี 5 ระดับคือ

1. ประชาชนเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ โดยเป็นผู้รับบริการและรับความรู้จากเจ้าหน้าที่
2. ประชาชนเข้าร่วมดำเนินโครงการในลักษณะแรงงาน การบริจาคสิ่งของ อำนวยการตัดสินใจ เป็นของเจ้าหน้าที่
3. ประชาชนเข้าร่วมโครงการและร่วมตัดสินใจกิจกรรมนั้นดำเนินอย่างไร แต่วัตถุประสงค์และการวางแผนเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ
4. ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและเพิ่มบทบาทพร้อมกับเจ้าหน้าที่ ในการควบคุมและประเมินโครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและวางแผนโครงการ โดยประชาชนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการทั้งหมดเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ ดังกล่าว จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมจากระดับ 1-4 เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ผิวเผินเท่านั้น ปลายทางของการบริการ ยังเป็นการประเมินโดยเจ้าหน้าที่เหมือนเดิม ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5 ถือว่าเป็นระดับอุดมคติที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งหมดเช่นเดียวกัน

อังสตัน (Amstein, 1996 : 16-18 ; อ้างถึงใน ชีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2539.) แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ 8 ระดับ ดังนี้

1. ระดับการปฏิบัติการหรือการจัดการ (Manipulation)
2. ระดับการดูแลรักษา (Therapy)
3. ระดับการบอกกล่าวหรือการแนะนำ (Informing)
4. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation)
5. ระดับการปลุกปลอบใจ (Placation)
6. ระดับที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนหรือมีส่วนร่วม (Partnership)
7. การได้อำนาจเป็นตัวแทน (Delegated Power)
8. การควบคุมดำเนินการ โดยประชาชน (Citizen Control)

การมีส่วนร่วมทั้ง 8 ระดับที่ อังสตัน (Amstein) กล่าวนี้ ระดับที่ 1 และ 2 เป็นระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นการวางแผนจากข้างบน(Top-down) โดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับที่ 3 – 5 เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมบางส่วน ระดับที่ 6-8 เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาก โดยพัฒนาจากขั้นที่ 6 จนถึงขั้นที่ 8 ซึ่งถือเป็นขั้นควบคุมโดยประชาชนเป็นอำนาจตัดสินใจของประชาชน โดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั่นเอง

#### **ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม**

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วม หรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไขหลายประการที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยความเต็มใจ หรือถูกบีบบังคับหรือ



ผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับหลายลักษณะด้วยกัน ดังนักวิชาการได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1977 : 17-19) ได้เสนอว่าบริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจาก ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ ความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ

2. สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการ ในปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านประวัติศาสตร์ องค์การสหประชาชาติ (United Nations. 1981 : 15) เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

2.1 รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้น และได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย

2.2 ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่น ๆ ได้

2.3 ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง

2.4 ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิค วิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน

2.5 ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิด เทคนิคที่จำเป็น (โดยเฉพาะในระยะแรก) เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางกว้าง ๆ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183-184) ได้กล่าวไว้ว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม

2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม

3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

เงื่อนไขพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 4 ประการ คือ (อนุภาพ ธีรลาภ. 2528 : 21-22)

1. ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ ตลอดจนบริหารองค์กร และการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนต้องมีความพร้อมเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

3. ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด

4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนต้องมีโอกาส และความเป็นไปได้อย่างจัดการด้วยตนเอง ในระบบพื้นฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2542 : 130-132) ได้สรุปเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

1. เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
2. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
3. เงื่อนไขของนักพัฒนา
4. เงื่อนไขของผู้นำ
5. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

6. เงื่อนไขทางสังคมและจิตวิทยาเงื่อนไขที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร นั้นเป็นเพราะเหตุดังนี้

วุฒิสาร ตันไชย (2543 : 105-112) เสนอปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ทักษะของประชาชนที่มีต่อการเมือง คิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มองการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชน

2. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่นและความเป็นท้องถิ่น กล่าวคือ คนไทยขาด Civic Culture ขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น ไม่สนใจติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้า

3. วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น คือชาวบ้านจะมีความประณีประนอมสูงเพราะมีความสัมพันธ์ในเครือญาติ และมีความเกรงใจ ประกอบกับชาวบ้านมีการพูดคุยกันเมื่อเกิดปัญหา

4. วัฒนธรรมการยึดตัวบุคคล เป็นผลมาจากสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริงทำให้ถูกชี้นำและขาดอิสระในการตัดสินใจจากแนวคิดทักษะดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการ คือ

4.1 เงื่อนไขตัวบุคคล ได้แก่ ทักษะคิด ค่านิยม ความเชื่อส่วนบุคคล วิถีชีวิต ความรู้สึกและความผูกพันกับท้องถิ่น ความรู้ความสามารถและศักยภาพของประชาชน ความพึงพอใจ ความเต็มใจและอิสระในการเข้ามามีส่วนร่วม

4.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการ ได้แก่ ลักษณะของกิจกรรมโครงการพัฒนา การเข้าถึง การบริหารจัดการโครงการ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ระบบบริหารจัดการ ความยืดหยุ่นของโครงการ ความต่อเนื่องของโครงการ ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ

4.3 เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ชุมชน ผู้นำ ผู้มีอิทธิพล การไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ ในชุมชน การสนับสนุน ส่งเสริมจากหน่วยงาน เป็นต้น

ปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ปรัชญา เวสาร์ช (2528 : 170) ได้กล่าวถึง ดังนี้

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย
2. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้นำ
3. ปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทน เช่นค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลจากสหกรณ์ออมทรัพย์
4. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจ ไม่กล้าปฏิเสธเมื่อถูกชักชวนหรือความรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความสามัคคีในประเด็นเดียวกัน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2543 : 158-161) พบว่าการที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ

องค์การอนามัยโลก (ไชยชนะ สุทธิวรชัย. 2536 : 19-20) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ ในการเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป
2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ควรเปิดโอกาสให้ทุก ๆ คนและทุก ๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยการเข้าร่วมอาจอยู่ในรูปของการมีตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรง ควรมีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อผู้เข้าร่วมจะสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพเป็นจริงของตน และกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร

รีดเดอร์ (William W. Reeder. 2536 : 25-26) ยังกล่าวว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่าปัจจัยภายนอก คือ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจ แต่บุคคลจะแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหล่านั้น มาสู่ตัวบุคคลในรูปแบบของความเชื่อ (Beliefs) และความไม่เชื่อ (Disbeliefs) ซึ่งจะเป็นเหตุผลที่จะทำให้บุคคลตัดสินใจเลือกกระทำพฤติกรรมซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน คือ

1. ปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการกระทำ ได้แก่ เป้าหมาย (Goals) ความเชื่อ (Belief Orientation) ค่านิยม (Value Standards) นิสัยและขนบธรรมเนียม (Habits and Custom)
2. ปัจจัยผลักดันให้เกิดการกระทำ ได้แก่ ความคาดหวัง (Expectations) ข้อผูกพัน (Commitments) และการบังคับ (Force)
3. ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ โอกาส (Opportunity) ความสามารถ (Ability) การสนับสนุน (Support) เป็นแรงกระตุ้นให้คนกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป

ซิงค์ (Singh, 1968 : 63-64 ; อ้างถึงใน เดชา เลิศวิไลย. 2540 : 43) สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้ว่ามีปัจจัยถึง 32 ตัว ที่มีส่วนร่วมกำหนดระดับการมีส่วนร่วมทางสังคม ได้แก่ อายุ เพศ สุขภาพ ระยะเวลาอาศัยในชุมชน ระยะห่างของการตั้งบ้านเรือน ขนาดของครอบครัวมาตรฐานทางสังคมของประชาชน ระดับการศึกษา ระดับความเป็นอยู่ การครอบครองที่ดินปัจจัยทางเศรษฐกิจ เชื้อชาติและสัญชาติ พื้นเพทางครอบครัว ลำดับชั้นทางสังคม ปัจจัยส่วนบุคคล การปรับตัวทางสังคม ความสนใจ ความเฉลียวฉลาด การอบรมทางพฤติกรรม ทศนคติข่าวสารและการติดต่อสื่อสาร ความเชื่อศาสนา ค่านิยมทางสังคม ความเชื่อในตนเอง ความเชื่อ และการแสดงออกทางพฤติกรรม ความพึงพอใจ การเป็นผู้นำ และการตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรม

#### **ทฤษฎีการมีส่วนร่วม**

แพร์รี่, มอยส์เซอร์ และ ดาย (Parry, Moyser and Day, 1981 ; อ้างถึงใน ศิริรักษา สถาพรวงษา. 2541 : 22-30) ได้รวบรวมแนวคิดการอธิบายการมีส่วนร่วมเป็น 4 แนว คือ

1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นเครื่องมือ (Instrumental Participation) ซึ่งเป็นการมองว่าการมีส่วนร่วมมีฐานะเป็นเครื่องมือโดยพิจารณา 2 ทฤษฎี ดังนี้

1.1 ทฤษฎีทางจิตวิทยาทางสังคม (Socio-psychological Theory) เป็นการอธิบายว่าบุคคลจะใช้การมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนเป้าหมายของตนเองด้วยการใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดและก่อให้เกิดผลสูงสุด โดยเป้าหมายนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรืออาจเป็นความสนใจส่วนตัวในวงแคบ ดังที่ เวอร์บา (Verba) และ ไนท์ (Nie) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่พลเมืองพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลให้ปฏิบัติในทางที่พลเมืองนำเสนอ” โดยเหตุผลก็คือ การตัดสินใจเข้าร่วมของบุคคลเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางสังคม (Social Forces) ที่กระทบต่อความคิดเห็นทั่วไป เกี่ยวกับชีวิตทางการเมืองของเขา โดยเฉพาะความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการกระทำต่าง ๆ ที่เขาอาจจะกระทำแนวคิดจิตวิทยาสังคม มีองค์ประกอบสำคัญที่ผลักดันให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเวอร์บา(Verba) และ ไนท์ (Nie) เรียกว่า “Socio-economic Status Model” (สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม) สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจากตัวแบบสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเวอร์บา และไนท์ สามารถอธิบายได้ว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคล

ซึ่งในที่นี้ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่พัฒนาทัศนคติแบบพลเมืองของบุคคล คือ ความมีประสิทธิภาพทางการเมือง ความเกี่ยวข้องทางการเมือง และพันธะผูกพันทางการเมืองทำให้ปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าดังนั้นปัจจัยนำเข้าของการมีส่วนร่วมจึงมีความโน้มเอียงไปยังบุคคลที่มีสถานภาพสูงด้วยเหตุนี้เวอร์บา และไนท์ จึงเสนอว่าทัศนคติแบบพลเมือง (Civic Attitude) เป็นตัวอธิบายว่าทำให้บางคนที่มีสถานภาพสูงจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดทางจิตวิทยาสังคมได้มองข้ามบริบท (Context) อาทิเช่น โครงสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้น อำนาจของบุคคลที่มีอิทธิพล และ โอกาสที่เปิดให้มีส่วนร่วม

1.2 ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ซึ่งตามแนวคิดของ Barnes, Kaase กล่าวว่า “เหตุผลสำคัญที่ทำให้บางคนมีส่วนร่วมและบางคนไม่มีส่วนร่วมก็คือ ผู้เข้าร่วมได้พิจารณาแล้วว่า การกระทำนั้นมีแนวโน้มว่าจะนำประโยชน์มาให้มากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป” ซึ่งแนวคิดนี้ได้เสนอว่า บุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเริ่มด้วย

1.2.1 การพิจารณาถึงประเด็นความต้องการและปัญหาที่เขาเผชิญอยู่ ตลอดจนความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีความหลากหลายของ “ประเด็นสาธารณะ” (Publics Issue)

1.2.2 ความโน้มเอียงทางการเมือง (Political Orientation) ซึ่งหมายถึง ทัศนคติบางประการที่ทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลที่มีสถานภาพสูงสะท้อนให้เห็นถึงการลงทุนดังที่บุคคลมีในทางเศรษฐกิจและสังคม และการที่เขาต้องการรักษาหรือหาแหล่งทางการเงินที่จะนำมาใช้ได้ การจัดองค์กรและการติดต่อที่เป็นผลประโยชน์ต่อกิจกรรมของเขาในทางตรงกันข้าม หากบุคคลไม่มีทรัพยากรและอำนาจ ไม่มีความสัมพันธ์กับผู้อื่น ไม่บรรลุจุดมุ่งหมายแม้จะมีความต้องการมาก หากจน ไม่มีบ้านอยู่หรือตกงาน เขาก็อาจจะเห็นว่าการเข้าสภาพแวดล้อมทางสังคม : สถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมสูง ทัศนคติ : ความมีประสิทธิภาพความเกี่ยวข้องพันธะผูกพันปัจเจกบุคคลที่มีสถานภาพสูงกว่าเลือกที่จะเข้าร่วมมากกว่า Participation Input : ความโน้มเอียงสู่คนที่มีความสูง ไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่คุ้มค่า ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวสามารถสร้างตัวแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางเศรษฐศาสตร์ (The Economic Model of Participation) แสดงต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมดังนี้

#### ต้นทุน-ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

อธิบายได้ว่า ประเด็นและความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลหรือกลุ่ม จะทำให้บุคคลหรือกลุ่มนั้น ๆ ตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองโดยเชื่อว่าประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมจะมากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป นอกจากนี้ การที่จะอธิบายการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมคนหนึ่ง ๆ

ยังต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม (Social Milieu) ที่สามารถส่งผลกระทบต่อการรับรู้ของบุคคลว่าอะไรคือสิ่งที่เขาสนใจ

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมโดยชุมชน (Communitarian Participation) อธิบายว่า แรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเกี่ยวข้องกับชุมชนที่เข้าเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นแก่นของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democratic Theory) ตามแนวคิดของราไซ ที่มองว่า บุคคลจะมีส่วนร่วมสูงในชุมชนท้องถิ่น เพราะเขาจะเข้าใจความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น และตระหนักว่าจะต้องร่วมมือกับบุคคลอื่น ๆ ในชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการนั้น เมื่อบุคคลรับรู้ถึงการพึ่งพาระหว่างกันเขาจะพยายามทำให้ความสัมพันธ์ร่วมกันนั้นยั่งยืน โดยความรู้สึกถึงความเป็นชุมชน (Sense of Community Identity) นี้จะมีมากในสังคมขนาดเล็ก มีความผูกพันกันแน่นแฟ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน จึงเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจด้วยเหตุนี้ เหตุผลหนึ่งในการอธิบายว่าทำไมในสังคมสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมจึงมีระดับต่ำ ก็คือสังคมสมัยใหม่เป็นสังคมที่รวมอำนาจ ทำให้ความเป็นชุมชนลดลง และเป็นผลให้คนธรรมดา ๆ ไม่ถูกกระตุ้นให้เข้าร่วมในรูปแบบของชีวิตสาธารณะ ซึ่งดูเหมือนจะส่งผลกระทบโดยทางอ้อมเท่านั้น

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในฐานะการศึกษา (Education Theory) มองว่า การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ทางการศึกษาซึ่งเป็นมุมมองของการมีส่วนร่วมที่มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบต่าง ๆ ของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเข้มข้นและแบบมีส่วนร่วม (Radical Participatory Democratic Theory) โดยการศึกษาในชีวิตทางการเมือง (Political Life) จะพัฒนาความรู้สึกมีความสามารถและความรู้สึกรับผิดชอบ ประเด็น + ความสนใจทางเศรษฐกิจและสังคมความสนใจของบุคคลและกลุ่มที่จะตัดสินใจเข้าร่วมโดยเลือกประเด็นพื้นฐานของต้นทุนและผลประโยชน์ที่สันนิษฐานว่าจะได้รับ Participation Input : ความหลากหลายของประเด็นสาธารณะ (Public Issue) ของพลเมือง (Sense of the Competence และ Responsibility) อันเป็นกระบวนการตัดสินใจสาธารณะแนวทางนี้อธิบายว่า ประชาชนอาจจะไม่ได้เข้าร่วมโดยคาดหวังถึงการบรรลุเป้าหมายโดยตรง หรือไม่ได้คำนึงถึงชุมชนของเขาเลย หากการแสดงออกถึงความรู้สึก ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้แสดงถึงของเขาด้วย ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์ เช่น การร้องเพลงชาติ การเคารพธงชาติส่วนที่มีความเป็นสัญลักษณ์ลดลง ก็โดยเข้าร่วมขบวนหรือร่วมชุมนุมเพื่อแสดงความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ร่วมกับบุคคลอื่น ๆ หรือความคิด

ดังที่ประชาชนปรารถนาที่จะเป็นส่วนหนึ่งของเหตุการณ์สำคัญ เช่น การเรียกร้องสิทธิของพลเมือง (The Civil Right Marches) การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงถึงความรู้สึกของความเป็นพลเมือง (Sense of Citizenship) คือ ในฐานะที่เป็นหน้าที่ของพลเมืองการมี

ส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกันและแบ่งชุดของตัวแปรต่าง ๆ ออกเป็น 3 ปัจจัย ไมล์ไฮกี้ (McCosky, 1980 : 30-31 ; อ้างถึงใน ศิริรักษา สถาพรจนา, 2541 : 30-33)

1. ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคม (The Social Environment) ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ การเลื่อนฐานะทางสังคม และถิ่นที่อยู่อาศัยซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ บริบททางการเมืองวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ

2. ตัวแปรทางด้านจิตวิทยา (Psychological Variables) การเข้าร่วมทางการเมืองจะดำรงอยู่ได้ ขึ้นอยู่กับว่า ได้ให้รางวัลหรือผลตอบแทนแก่ผู้เข้าร่วมอย่างไรบ้าง โดยเชื่อกันว่ามนุษย์เข้าร่วมทางการเมืองเพื่อสนองความต้องการต่าง ๆ ของเขา ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้บุคคลเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ( Personality Traits) บางอย่างมีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น มีความเป็นผู้นำ มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเชื่อมั่นสูง ซึ่งผู้ที่คุณลักษณะเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้ที่ขาดคุณลักษณะดังกล่าว

3. ตัวแปรทางด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (The Political Environment ) เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับ สถานการณ์บ้านเมือง (Situational Factors) ระบบพรรคการเมือง (The Party System) การรณรงค์หาเสียง (The Campaign) อุดมการณ์ทางการเมือง (Issues and Ideology) อิทธิพลของกลุ่มจะมีมากขึ้นขึ้นอยู่กับการจัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์อะไร เกี่ยวข้องกับการเมืองมากน้อยเพียงใด หากมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับมากและตั้งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของกลุ่มแล้ว อิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อสมาชิกก็จะมีมาก (Milbrath, 1971 : 12-16 ; อ้างถึงใน อรรถย ศดิยรัตน์ 2532 : 40)

3.1 บุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีความสนใจทางการเมือง ติดตามปัญหาทางการเมืองและการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกกลุ่ม เนื่องจากผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มจะได้รับข่าวสารทางการเมืองจากกลุ่มของตน นอกจากนั้นยังพบว่า ยิ่งบุคคลเข้ามามี ส่วนร่วมในกลุ่มมากขึ้นก็ยังมีแนวโน้มว่าบุคคลนั้นมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

3.2 ในบรรดาผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มนั้น ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มหลายกลุ่ม (Cross-pressure) จะมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยกว่าผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มเพียงคนเดียว และผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีความคล้ายคลึงกันของสมาชิก (Homogeneous) ก็จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีสมาชิกประเภทหลากหลายการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจมองได้ทั้งในระดับมหภาค (Macro Level) เน้นหน่วยทางสังคมขนาดใหญ่คือ ระดับชาติ (Nation) เป็นหน่วยวิเคราะห์ และระดับจุลภาค (Micro Level) เน้นปัจเจกบุคคล และพฤติกรรมด้านการเมืองของเขาเป็นหน่วยวิเคราะห์ ซึ่งในระดับจุลภาคจะตอบคำถามว่า ทำไมปัจเจกคนหรือกลุ่มชน ที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วม

ในทางการเมือง เข้าร่วมเพื่ออะไรและอย่างไร ซึ่งได้แบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็น 4 ประเภท คือ (Milbrath and Goel, 1975 : 33-38 ; อ้างถึงใน ศิริริภา สถาพรวงษา, 2541 : 33-38)

3.2.1 สิ่งเร้าทางการเมือง (Political Stimuli) เช่น การพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การได้รับข้อมูลข่าวสาร หรืออยู่ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองบางรูปแบบ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า บุคคลที่ได้รับสิ่งเร้าทางการเมือง โดยการพูดคุยเกี่ยวกับการเมืองอย่างไม่เป็นทางการมักจะเกิดกับบุคคลที่มีระดับทางการศึกษาเท่าเทียมกันและผู้ที่มีการศึกษาสูงมักพบกับสิ่งเร้าเกี่ยวกับการเมืองมากทำให้มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับสิ่งเร้าทางการเมืองเหล่านี้

3.2.2 ปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ได้แก่ ทักษะคิด ความเชื่อ ลักษณะทางบุคลิกภาพ การสืบลักษณะนิสัยมาจากบิดามารดา และความต้องการในเชิงจิตวิทยา ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมากกับพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า ความสนใจและความห่วงใยเรื่องการเมือง การมีความรู้สึกในความสามารถของตน การมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง โดยเฉพาะทางการศึกษา การมีความรู้สึกตระหนักในหน้าที่ของพลเมือง และการมีบุคลิกภาพที่ชอบแสดงออกทางสังคม จะมีแนวโน้มให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่ขาดความรู้สึกในพฤติกรรมเหล่านี้

3.3 สิ่งแวดล้อมทางการเมือง (Political Setting) ประกอบด้วย 3 ส่วน

3.3.1 “Rules of the Game” เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง

3.3.2 สถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะระบบพรรคการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อแบบแผนและอัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ยิ่งมีการแข่งขันกันมากอัตราการมีส่วนร่วมก็ยิ่งสูง

3.3.3 ลักษณะการรณรงค์หาเสียง

3.4 ตำแหน่งทางสังคม (Social Position) ได้แก่ รายได้ อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย เพศ อายุ ศาสนา เชื้อชาติ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง แต่จะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนตัวแปรทางด้านทัศนคติและบุคลิกภาพ ซึ่งจากการวิจัยพบว่า บุคคลที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางทางสังคม อยู่ในชนชั้นสูง การศึกษาสูง มีฐานะดี มีความตื่นตัวทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง และอาศัยอยู่ในชุมชนเป็นเวลานาน จะมีแนวโน้มการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การปกครองท้องถิ่น นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันคือ ส่วนและ



รายละเอียดปลีกย่อย ซึ่ง สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและ เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (Wit. 1967 : 14-21 ; อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 23-24)

วิทยา นาศิริกุลกิจ (2521 : 14) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิด หลังการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์กรได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นที่ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2524 : 171) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ก็จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดย ดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมี เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม แต่การปกครองท้องถิ่นจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103 ; อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 24) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ซัดดี (Sady. 1976 ; อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523 : 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

### ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ในเรื่องลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงหรืออธิบายไว้อย่างกว้างขวาง ในงานเรียบเรียงฉบับนี้ มีความประสงค์ที่จะนำเสนอให้นักศึกษาได้เห็นมุมมองที่อาจแตกต่างกันไปบ้างในบางจุดของการนิยามลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แม้ในภาพรวมแล้ว จะไม่มีความแตกต่างกันในเชิงความคิดมากนัก อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งมีกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างสถาบันรองรับ มีอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ทั้งโดยกว้าง ๆ หรือโดยบทบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงิน และอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง หากจะแจกแจงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้ อย่างเป็นอิสระพอสมควรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมืองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง และสามารถก่อพันธะทางกฎหมายได้ เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศกล่าวคือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 เป็นต้น

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองตัวเอง การดำเนินการกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนได้

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด คำว่า อำนาจอิสระ (Autonomy) เช่น ที่กล่าวถึงไปนั้น

หมายความว่า เป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย และในการบริหารงานบุคคล หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบายและตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหารโดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานคือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น การได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล หรือสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้รวมทั้งสามารถจัดหารายได้อื่น ๆ ได้เองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญทั้ง 4 ประการซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ละขอบเขตและระดับของ ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่นเอง นอกจากนี้แล้วยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจการ ปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งหากรัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับดำเนินการในท้องถิ่นมากเท่าใดก็จะสะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้มากเท่านั้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 63) ได้อธิบายหลักการของการปกครองท้องถิ่น โดยการที่จะพิจารณาว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้นจะดูจากคุณลักษณะความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขอหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลอำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

4.1 องค์กรฝ่ายบริหาร เช่น ถ้าเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด

4.2 องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

5. ประชาชนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของตนเองได้อย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหารเพื่อให้เจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงอีกด้วยจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ให้แก่ประชาชนเพื่อปกครองตนเอง ในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

โดยการปกครองในลักษณะนี้อาจจะเป็นอิสระ (Autonomy) โดยสิ้นเชิงจากอำนาจรัฐในกรณีประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือเป็นการให้อิสระภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและการกำกับดูแล (Supervision) โดยรัฐบาลกลาง สำหรับประเทศที่ปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนหน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบายผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2539 : 15) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชน ในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ล่วงล้ำไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

โกวิท ยวงงาม (2538 : 21-24) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานล่างสุดของสถาบันการปกครองประเทศ และเป็นการปกครองระดับรองลงมาจากการปกครองระดับภูมิภาค และระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง

2. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง จัดเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีคณะผู้บริหารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปอาจจัดองค์กรและการบริหารเป็นรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนั้น ๆ การกำหนดให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลกลาง และเพื่อจะได้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้องค์การการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาจัดทำงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อ สร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ ส่วนในด้าน  
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำนั้นจ้างมาด้วยเงินประมาณของท้องถิ่นเอง และมีหน้าที่ปฏิบัติตาม  
นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น

3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน องค์การการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิด  
ของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลไปยังท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจ  
หน้าที่บางอย่างในทางปกครองและในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วย  
งบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเองการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย  
เจ้าหน้าที่ดำเนินงานซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้ง นับได้ว่าเป็น  
ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมี  
ส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้า  
ฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกท้องถิ่น

การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย และต้องมีการเลือกตั้งตาม  
กำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย

4. มีอิสระในการดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่น องค์การการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี  
อำนาจอิสระของตน (Autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้อง  
รับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจ และสั่งการ ในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่  
กฎหมายกำหนด และดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเองส่วนกลาง  
เพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น

การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถ  
ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น  
แต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขต ก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อ  
เอกภาพของรัฐ และอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของหน่วยองค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเข้าใจว่า  
เป็นไปได้ที่ปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางเลยเพราะถ้าเป็นเช่นนี้หน่วยการปกครองนั้น  
จะเป็นรัฐอิสระไปทันที ดังนั้น จึงต้องอยู่ในกำกับหรือการควบคุมของรัฐบาลกลางเพื่อความมั่นคง  
ของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม

สรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลการ  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีเสียงในการปกครองตัวเองการปกครองส่วนท้องถิ่น  
นั้นประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการม ภายใต้วงกรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่  
ที่รับผิดชอบนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็น

อิสระในการ ดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน

### **ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น**

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยหากพิจารณาในเชิงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาของประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ จะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้น ปรากฏความคิดเห็นที่ว่า การปกครองท้องถิ่นนี้ แท้จริงแล้วมิได้มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยเลย หากแต่การปกครองท้องถิ่นกลับเป็นสิ่งที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และทางที่ดีควรเน้นการรวมศูนย์ของอำนาจรัฐจะเหมาะสมกว่า กระนั้น ในปัจจุบัน แนวคิดที่ว่านี้ ไม่ได้ได้รับความนิยมนักสักเท่าใดนัก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

จึงมีแง่มุมสำคัญอยู่ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน โดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่ตัวเองจะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้

**ประการแรก** การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นจุดเริ่มของการกระตุ้นความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว และการที่ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอนโยบายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ ได้แสดงความคิดเห็น และตัดสินใจเลือก ก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ เช่นที่ โรเบิร์ต (Robert. อังถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2540) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า ข้อดีของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือมักมีการกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่าง ๆ ของเขาอย่างมีเหตุมีผล และยังเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความสามัคคี การคิดถึงส่วนรวมและการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

**ประการที่สอง** การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้นำ (Accountability) ความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชนนี้ ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกหมายถึงความถึงพินระสัญญาหรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่ผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นความรับผิดชอบที่ว่าเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำอะไรมผลงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือต่อส่วนตัว โดยต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

**ประการที่สาม** การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยขจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล (นิยม รัฐอมฤต. 2522 : 19) กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้น

สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองก็จะมีคามมั่นคง อันจะส่งผลให้การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ได้ยาก เช่น ที่มอญเตสกีเออ (Monterquier) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสกล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ จะช่วยส่งเสริมสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

**ประการที่สี่** การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในเชิงการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อส่วนร่วม ผ่านการเรียนรู้และการอบรมกล่อมเกลากองการเมืองแล้ว ก็จะทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

**ประการที่ห้า** การสร้างพลังประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงนั้น จะต้องเริ่มจากการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน จากนั้นจึงขยายไปในระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง

**ประการที่หก** การปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันหรือผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัว และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโค. 2523 : 33)

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน โดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่ตัวเองจะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่น จึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ต่อไปนี้

การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นจุดเริ่มของการกระตุ้นความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว และการที่ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอนโยบายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ ได้แสดงความคิดเห็น และตัดสินใจเลือก ก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้นำ (Accountability) ความรับผิดชอบต่อประชาชนนี้



ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกหมายความว่าถึงขั้นระสัญญาหรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่ผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นความรับผิดชอบที่ว่าเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำอะไร ผลงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือต่อส่วนตัว โดยต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยขจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล (นิยม รัฐอมฤต. 2522 : 19) กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองก็จะมีคามมั่นคง อันจะส่งผลให้ การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ได้ยาก การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในเชิงการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมการสร้างพลังประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงนั้น จะต้องเริ่มจากการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน จากนั้นจึงขยายไปในระดับประเทศการปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันหรือผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

#### **ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเอง กล่าวคือ กลุ่มการเมือง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พยายามหาโอกาสในการที่จะต่อสู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจในการบริหารแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น ไม่ว่าในด้านผลประโยชน์ การบริหาร หรือตำแหน่งก็ตามการแข่งขันช่วงชิงอำนาจดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียง และเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดี ซึ่งจะต้องมีการผูกพันกับการเมืองตลอดเวลา โดยอาจมีความขัดแย้ง การแสดงความคิดเห็น การแสดงออกซึ่งความต้องการหรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา เช่น การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การกระทำ การประท้วงคัดค้าน เป็นต้น

ซึ่งเมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง อันนับว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีหลักการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่มีความสนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองไม่ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 14)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถแยกได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญและเห็นได้ชัดที่สุด ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแห่งนี้ จะครอบคลุมตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครนโยบายพรรค การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง

2. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง แม้ว่าในท้องถิ่นไทยจะมีไม่มากและเห็นได้ชัดเหมือนของประเทศอื่น แต่หากการเมืองในระดับท้องถิ่นมีการพัฒนาไปมาก ก็อาจจะต้องมีรูปแบบ พรรคการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้น การร่วมกิจกรรมพรรคการเมืองได้แก่ การเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรคในการดำเนินในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ยึดมั่นในนโยบายของพรรคนั้นรวมถึงการทำงานให้กับพรรค เช่น ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกันการทุจริตเป็นหัวคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการของความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ตามควรแก่โอกาส

4. การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็น การจำลองการเมืองระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง คือการที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองทางการเมืองเกิด การถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

5. การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนนั้นมีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวนประท้วง การนั่งประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังอาจปรากฏในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความรู้ ข่าวสารทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง เช่น เตือนให้ไปเพิ่มชื่อกรณีชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตกหล่น การสนับสนุนการเข้าร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมก็นับว่าเป็นการเข้าร่วมทางการเมืองเช่นกัน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

หลักสูตรมหาบัณฑิต

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายการบริหารจัดการที่ดีไว้ ดังนี้

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 15) สรุปไว้ว่าความหมายของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมอยู่ได้อย่างสงบสุขคือ จะต้องให้ทุกกระบวนการในการดำเนินการมีความยุติธรรม มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วมสุดท้ายประชาชนจะต้องมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างชอบธรรมและได้มาตรฐานเดียวกันซึ่งนำไปสู่ความเชื่อความศรัทธาต่อระบบการปกครองของผู้ที่ใช้อำนาจในแต่ละขณะ

ปิติเทพ อยู่ยืนยง (2547 : 123) สรุปไว้ว่าความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเสียหายภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ ที่มีการกำหนดออกมาเพื่อรองรับแนวคิด “การบริหารจัดการที่ดี” (Good Governance) หรือ “ธรรมรัฐ หรือ ธรรมาภิบาล” กฎหมายฉบับแรกที่ออกมารองรับคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างเน้นเรื่อง “การบริหารที่เน้นผลลัพธ์ (Outcomes) คือ การเน้นการปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมาย 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ข้างต้น ขณะเดียวกันก็ได้ให้มีการใช้หลักบริหารจัดการที่ดีเป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการดังกล่าวในทุกระดับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน บุคคลฝ่ายต่าง ๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมือง

และสังคมที่ดีในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ อันได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักความโปร่งใส
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่

- 1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วม ในการบริหารแบบประชาธิปไตย

- 1.2 พัฒนาคณาจารย์ให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับ และระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

- 1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ไม่มีคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง

- 1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

สรุปหลักนิติธรรม คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกัน แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่ ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัดกฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์และองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตไม่มีคอร์ปชั่น นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ แก่สัจจะคือการรักษาความสัตย์แท้ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่

2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2.2 รมรณรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

2.3 รมรณรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่าง ๆ

2.4 องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

2.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผยตัวชี้วัดหลักคุณธรรม ได้แก่

2.5.1 การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

2.5.2 คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.5.3 องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

สรุปหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยทุกจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่ สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง รมรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา รมรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ ิศดุให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่างๆ องค์กรระดับต่างๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรเป็นหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

3. หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กร รู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่

3.1 สํารวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

3.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระบบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

3.4 จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน

3.5 มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

3.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชนตัวชี้วัดหลักความโปร่งใส เช่น

3.6.1 สํารวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

3.6.2 จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือเรียน การถูกสอบสวนลดลง

3.6.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

3.6.4 องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

สรุปหลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่ สืบหาความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่องานของหน่วยงานประชาชน มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่

4.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม

4.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

4.3 ผนวกรวมและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4.4 จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

4.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ

4.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม เช่น

1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร ผู้เกี่ยวข้อง ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

สรุปหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่ องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหายตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ได้แก่

5.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

5.2 สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

5.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ เช่น

1. ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
2. ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ



สรุปหลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดี ด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี สร้างความรับผิดชอบต่อตนเอง โดยให้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้ ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติให้มีความยั่งยืนแนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่

- 6.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ
- 6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความรวดเร็ว
- 6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 6.5 สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ
- 6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
- 6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
- 6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
- 6.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานและการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

- 6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
  - 6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า
  - 6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด
- ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า เช่น

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติให้มีความยั่งยืนแนวทางการ

การดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความรวดเร็ว ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร ให้มีความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานและใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณ

ในโครงการจัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

จากความหมายและคำนิยามของหลักธรรมาภิบาลข้างต้นผู้ศึกษาจึงสรุปสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้ว่า หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการพื้นฐานในการบริหารงาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจึงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่าหมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอขณะเดียวกันได้มีการกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
  2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcomes) ตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ
  3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ Cost-Benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)
  4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One-Stop Service
  5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
  6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป
  7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิกระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำได้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สรุปพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจริงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวด

จะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ได้มีการกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัยพบว่า มีงานวิจัยดังนี้

จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550 : 19) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยอันดับแรก คือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาคือด้านหลักความโปร่งใสและด้านหลักการมีส่วนร่วม และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาพักอาศัยต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีไม่แตกต่างกัน

วิลาสินี เทียนทอง (2550 : 11) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ของเทศบาลตำบลวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมพบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาพักอาศัยต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

สุจิตรา มีจำรัส (2550 : 85) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอท่ามะกา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต 2 ด้านหลักความรับผิดชอบ พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมด้านหลักความรับผิดชอบ ผลการศึกษาพบว่า เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาพักอาศัยต่างกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีด้านหลักความรับผิดชอบ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

ขวัญภา สุขคร (2552 : 4) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีอยู่ในระดับปานกลาง ด้านหลักความโปร่งใส พบว่าร่วมสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส อยู่ในระดับปานกลาง และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาพักอาศัยต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

กัทร รัตนธรรม (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลแหลมงอบ จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลแหลมงอบ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลแหลมงอบ จังหวัดตราด ในด้านหลักความคุ้มค่า พบว่ามีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมพบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

รัตติญา เทิดรัตนพงศ์ และสุนีย์ ไชยสุวรรณ (2554 : 68) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ของเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ด้านหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วม เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ระยะเวลาพักอาศัยต่างกัน พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05