

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

2.1.1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542)

2.1.2. แนวคิดการสร้างหลักธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีการรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงการส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมีการรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัยเป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ

การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหา มาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการหาผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

2.1.3. หลักพื้นฐานการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

- 1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตาม อำนาจของตัวบุคคล
- 2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่ สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการ ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
- 3) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น
- 4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไก ให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา สาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความ คิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
- 5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม
- 6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความ ซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

2.1.4. การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานมีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานใน องค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากสังคม ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็น อย่างมาก ในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงาน

ของรัฐ ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่ 1. การรับผิดชอบตรวจสอบได้ 2. ความโปร่งใส 3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ 4. การสร้างการมีส่วนร่วม 5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 6. การตอบสนองที่ทันการ 7. ความเห็นชอบร่วมกัน 8. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 9. ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

1. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย
2. ความโปร่งใส ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้นสาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย
3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ การที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัว เหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบ ทั้งต่อองค์กรภาครัฐเองและองค์กรในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
4. การสร้างการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี
5. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายมีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุการลงโทษที่ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครอง เพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน
6. การตอบสนองที่ทันการ ธรรมาภิบาล หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการ

7. ความเห็นชอบร่วมกัน สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมชาติของมนุษยชาติเป็นศูนย์กลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างกันให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์การเป็นหลัก
8. ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า *ประสิทธิภาพและประสิทธิผล* ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาลนั้นต้องการให้มีการ
9. มีความเสมอภาคและความเกี่ยวข้องหลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์การรู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์การ บุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วม

Creighton (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543, น.19) ผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้นคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ

- 1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม
- 2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ
- 3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาคแต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้มีเช่นนั้น ต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมได้

2.2.1 องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

ประกอบด้วย 3 ด้านต่อไปนี้

1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ จะต้องมีความชัดเจนและเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อให้ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

ทั้งนี้ มักพิจารณาผู้เข้าร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวก และลบ เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจน ผู้สนใจอีกด้วย

2.2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถทำได้ในทุกๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางต่างๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นต่างๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (Creighton, วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543, น. 43-45)

- 1) การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญ
- 2) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น
- 3) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม
- 4) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว
- 5) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาคและความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยลดความเสี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด" ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (Creighton ,วันชัย วัฒนศัพท์,ผู้แปล, 2543,น.25-28)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ และนักวิชาการต่างๆ ได้กำหนดไว้หลากหลายแต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกันซึ่งจะขอนำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

Cohen และ Uphoff (1980, p.219-222) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความ

ละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 7 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

- (1) ระดับการให้ข้อมูล
- (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน
- (3) ระดับการปรึกษาหารือ
- (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน
- (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ
- (6) ร่วมติดตามตรวจสอบ และ
- (7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

2.2.3. ระดับการมีส่วนร่วม

ถวิลวดี บุรีกุล (2551) ได้กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ตลอดจน การใช้สื่ออื่นๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ สื่อบุคคล และหอกระจายข่าว เป็นต้น

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นนี้ จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก็ต่อเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ได้มีข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้วางแผน

โครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจน การเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น โดยใช้รูปแบบต่างๆ อาทิ การสนทนากลุ่ม และประชาเสวนา เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินชูลาตุตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม เป็นอาทิ

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบนโยบายหรือโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการ เป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันดำเนินการตามหรือโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถคอยติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผล อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน การประเมินผลนี้ มีความสำคัญมาก เพราะ จะมีผลต่อการพิจารณาจัดสรรประโยชน์ การยุติหรือคงไว้ ตลอดจนปรับปรุงนโยบายหรือโครงการ

7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติมี 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงและประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

2.3. แนวคิดเกี่ยวกับจิตสำนึก

2.3.1. ความหมายของจิตสำนึก

จิตสำนึก หมายถึง “ภาวะจิตที่ตื่นและรู้ตัวสามารถตอบสนองต่อสิ่งเร้าจากประสาทสัมผัสทั้งห้า” หรือ ภาษาอังกฤษว่า “ 1. The State of being conscious; awareness 2. The totality of one’s thoughts and feeling” ซึ่งหมายถึง สภาพจิตใจหรือความรู้สึกนึกคิดชนิดใดชนิดหนึ่งที่เรามีอยู่ ที่เราตื่นตัวตลอดเวลา เมื่อพบเห็นก็เหตุการณ์ใดก็สามารถแสดงออกมาได้ทันทั่วทั้งจิตสำนึก เมื่อเกิดขึ้นแล้วยากที่จะหยุดหรือหายไป (ราชบัณฑิตยสถาน 2524 : 81)

สุพจน์ ทรายแก้ว (2545 : 45 – 57) ได้ให้ความหมายของจิตสำนึกไว้ว่า เป็นสภาวะจิตใจที่เกี่ยวกับความรู้สึกความคิด ความปรารถนาต่าง ๆ สภาวะจิตใจดังกล่าวเกิดความรับรู้ซึ่งมีความหมายเหมือนกันกับคำว่าความรู้ตัวอันเป็นมาจากการประเมินค่าการเห็นความสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้มาจากทัศนคติ (attitude) ความเชื่อ (beliefs) ค่านิยม (values) ความเห็น (opinion) ความสนใจ (interests) ของบุคคล คำว่า “จิตสำนึก” เป็นคำมีความหมายใกล้เคียงที่สุดกับคำว่า “ความเชื่อ (beliefs)” ซึ่ง เป็นสิ่งที่เกิดจากการรวบรวมและสัมพันธ์กันของประสบการณ์ของคน ทำหน้าที่ประเมินค่าของจิตใจว่าสิ่งใดเป็นสิ่งใดเป็นสิ่งสำคัญหากปราศจากความเชื่อประสบการณ์ ต่าง ๆ ที่คนมีอยู่นั้น ก็จะอยู่เพียงในความทรงจำไม่มีส่วนใดมีความสำคัญเด่นชัดขึ้นมาแต่หากว่าประเมินค่าแล้วตระหนักถึงความสำคัญที่มีต่อสิ่งนั้นแสดงว่าจิตสำนึกถึงสิ่งนั้น ๆ ของบุคคลเกิดขึ้นแล้ว

กาญจนา แก้วเทพ (2527 : 210) ให้ความเห็นว จิตสำนึกทางสังคม (Social Consciousness) หรือจิตสำนึกสาธารณะ (Public consciousness) คือการตระหนักรู้ และคำนึงถึงส่วนรวม หรือคำนึงถึงผู้อื่นที่ร่วมความสัมพันธ์เป็นกลุ่มเดียวกับตน

เมื่อนำมาสังเคราะห์แล้วพอสรุปได้ว่า จิตสำนึก หมายถึง สภาวะที่เป็นส่วนประกอบของโครงสร้างทาง ความคิดที่ลึกซึ้งของบุคคล ซึ่งเกิดจากการหล่อหลอมและจากพื้นฐานการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัว สภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลที่เติบโต ที่ก่อเกิดจากภายในโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือสูญหาย จิตสำนึกของบุคคลที่แสดงออกมาสามารถเห็นได้จากการกระทำนั้น ๆ ที่มีต่อตนเอง ต่อบุคคลอื่นที่อยู่ในกลุ่มชนหรือสังคมเดียวกันในด้านของความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมและ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่มีผลกระทบต่องาน ครอบครัวและสังคมโดยรวม

2.3.2. ประเภทของจิตสำนึก

คนที่มีจิตสำนึกที่ดีจะประพฤติปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับจิตสำนึกและใช้จิตสำนึกในเรื่อง ต่าง ๆ ได้แก่

1. จิตสำนึกเกี่ยวกับตนเอง (Self-Consciousness) เป็นจิตสำนึกเพื่อการพัฒนาตนเองทำให้ตนเองเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นจิตสำนึกธรรมดาทั่วไปที่ทุกสังคมความพยายามเหมือนกันที่จะสร้างให้เกิดขึ้นให้ได้เช่น ความขยันหมั่นเพียร ความมานะอดทน ความรับผิดชอบ เป็นต้น
2. จิตสำนึกเกี่ยวกับผู้อื่น (Others oriented consciousness) เป็นจิตสำนึกของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของคนในกลุ่มชนหนึ่ง สังคมหนึ่ง เช่น ความรัก ความเห็นอกเห็นใจเห็นใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เป็นต้น จิตสำนึกด้านนี้คนส่วนใหญ่ถูกหล่อหลอมมาจากพื้นฐานดั้งเดิมของวัฒนธรรมไทย
3. จิตสำนึกเกี่ยวกับสังคมหรือจิตสำนึกสาธารณะ (Social or public consciousness) เป็นจิตสำนึกที่ตระหนักถึงความสำคัญในการอยู่ร่วมกัน หรือคำนึงถึงผู้อื่นที่ร่วมความสัมพันธ์เป็นกลุ่มเดียวกัน จิตสำนึกทางด้านนี้ คนเรายังขาดกันอยู่มากและสมควรที่จะต้องมีการพัฒนาให้มากขึ้นโดยเร็ว ได้แก่จิตสำนึกด้านเศรษฐกิจแบบช่วยเหลือกัน แบบพึ่งตนเอง และเพื่อการแข่งขันในสังคมโลก จิตสำนึกด้านการเมืองมีประชาธิปไตยก้าวหน้าการมีส่วนร่วมของประชาชน จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จิตสำนึกด้านสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของสังคมจิตสำนึกด้านวัฒนธรรม ความเป็นไทย การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมพื้นฐานไทย รวมทั้งจิตสำนึกการรวมกลุ่มด้วยเป็นต้น (สมพงษ์ สิงหะพล. 2542 :15 - 16)

อมร นนทสุตและคณะ (2546 : 42) ได้แบ่งจิตสำนึกแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ผู้ที่มีจิตสำนึกที่แสดงออกทางพฤติกรรมต่อตนเอง ผู้ใกล้ชิด และสภาวะแวดล้อมของตนเองรวมทั้งต่อชุมชนเป็นส่วนรวม

ประเภทที่ 2 ผู้มีจิตสำนึกเช่นเดียวกับกลุ่มแรก เว้นแต่ไม่ปรากฏพฤติกรรมที่แสดงออกมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม

ประเภทที่ 3 ผู้ไม่ปรากฏพฤติกรรมที่แสดงออกมีจิตสำนึกทั้งที่แสดงออกต่อตนเอง ผู้ใกล้ชิด หรือสภาวะแวดล้อมของตน แต่มีจิตสำนึกที่แสดงออกด้วยความร่วมมือกับส่วนรวม

ประเภทที่ 4 ผู้ไม่ปรากฏพฤติกรรมที่แสดงออกมีจิตสำนึกไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกต่อตนเอง ผู้ใกล้ชิด สภาวะแวดล้อมของคน หรือต่อส่วนรวม

สรุปได้ว่าจิตสำนึกมีความสัมพันธ์กันก่อให้เกิดกิจกรรมทางจิตไม่ว่าจะเป็นความรู้สึก การรับรู้ การคิด อารมณ์ เป็นการทำงานของสมองทั้งหมด นับว่าเป็นความคิดที่สมัยใหม่ ซึ่งเมื่อมาถึงปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับว่ากายและจิตคือสิ่งเดียวกัน และทำให้มีการ การพัฒนาพฤติกรรม เพราะจิตเป็นตัว ควบคุมการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์

2.3.3. จิตสำนึกสาธารณะ

1) ความหมายของจิตสำนึกสาธารณะ

ราชบัณฑิตยสถาน (2539) ได้ให้ความหมายของจิตสำนึกทางสังคม หรือจิตสำนึก สาธารณะ ว่า คือ การตระหนักถึงและคำนึงถึงส่วนรวมร่วมกัน หรือการคำนึงถึงผู้อื่นที่ร่วมสัมพันธ์ เป็นกลุ่มเดียวกัน

หุทย อัจปฐ (2544 : 37) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึง ความตระหนักของ บุคคลถึงปัญหาที่ เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกปรารถนาที่จะช่วยเหลือสังคม ต้องการเข้าไปแก วิกฤติการณ์โดยรับรู้ถึงสิทธิควบคู่ไปกับหน้าที่ และความรับผิดชอบ สำนึก ถึงพลังของตนเองสามารถ ร่วมแก้ไขปัญหาคได้และลงมือกระทำเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยวิธีการ ต่าง ๆ โดยการเรียนรู้และแก ไขปัญหาร่วมกันกับคนในสังคม

ชาย โพธิ์สีตา และคณะ (2543 : 15-16) ได้ใช้คำว่า จิตสำนึกต่อสาธารณสมบัติ และให้ ความหมายในเชิงพฤติกรรม กล่าวคือ เป็นการใช้สาธารณสมบัติอย่างรับผิดชอบ หรือ การรับผิดชอบต่อ สาธารณสมบัติ ซึ่งมีความหมายสองประการ คือ 1. รับผิดชอบต่อสาธารณสมบัติ ด้วยการหลีกเลี่ยง การใช้และการกระทำ ที่จะก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายต่อสาธารณสมบัตินั้น ๆ รวมไปถึงการถือเป็น หน้าที่ที่จะมีส่วนร่วม ในการดูแลสาธารณสมบัติในวิสัยที่ตนทำได้ เช่นการแจ้งผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องเมื่อ ได้พบเห็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณสมบัติ เป็นต้น 2. การเคารพสิทธิในการใช้สาธารณสมบัติ ของผู้อื่น เพราะสาธารณสมบัติ คือ สิ่งของที่ คนทั่วไปมีสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ดังนั้นการ ใช้สาธารณสมบัติอย่างรับผิดชอบ ในแง่นี้จึงหมายถึงการคำนึงว่าคนอื่นก็มีสิทธิในการใช้เช่นเดียวกัน จึงต้องไม่ยึดสาธารณสมบัตินั้น ไว้เป็นของส่วนตัวและไม่ปิดกั้นการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น

ไชยา ยิ้มวิไล (2550 : 15) ให้ความหมาย จิตสำนึกสาธารณะ หมายถึง ความเป็น สาธารณะ ที่สอนยถึง ความรู้ความนึกคิด สติปัญญา และความรับผิดชอบต่อประชาชนที่มีต่อสังคม การเคารพ กฎหมาย กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวมและหน่วยงานองค์กร ที่ตนเองเป็น

สมาชิกสังกัดอยู่ โดยพยายามยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายอย่างเคร่งครัด พยายาม หลีกเลี่ยงการ ละเมิดใญ้อยที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม

2) ความสำคัญของการมีจิตสำนึกสาธารณะ

การที่คนมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมต้องมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของการพึ่งพา การที่คนใน สังคมขาดจิตสำนึกสาธารณะนั้น จะมีผลกระทบต่อบุคคล ครอบครัว องค์กร อีกทั้ง ยังมีผลกระทบต่อ ชุมชน ระดับประเทศ และระดับโลก ดังนี้ (ไพบุลย วัฒนศิริธรรม และสังคม สัญจร. 2543 : 22 - 29)

ผลกระทบต่อบุคคล ทำให้เกิดปัญหา คือ

1. สร้างความเดือดร้อนให้กับตนเอง
2. สร้างความเดือดร้อนให้กับคนอื่น

ผลกระทบต่อระดับครอบครัว ทำให้เกิดปัญหา คือ

1. ความสามัคคีในครอบครัวลดน้อยลง
2. การแก่งแย่ง ทะเลาะเบาะแว้งภายในครอบครัว

ผลกระทบต่อระดับองค์กร ทำให้เกิดปัญหา คือ

1. การแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในองค์กร
2. ความเห็นแก่ตัวแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น
3. การเบียดเบียนสมบัติขององค์กรเป็นสมบัติส่วนตัว
4. องค์กรไม่ก้าวหน้า ประสิทธิภาพและคุณภาพของงานลดลง

2.4. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม. (2548) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาว ต่างประเทศหลายท่านไว้ดังนี้

Holloway (1959, pp. 101) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขต แนนอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของ ตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Clark (1957, pp. 87 - 89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มี หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วย การปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้ง และจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Mongtagu (1984, p.) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

Robson (1953, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มืองค์การที่จำเป็นในการบริหาร และการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะ

เทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

อำนาจหน้าที่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) สภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

2.4.1. วัตถุประสงค์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1.1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

1.2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2.2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน

2.4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

2.5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

2.6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ.(2545). ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัญหาและแนวทาง พบว่า ในการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับจะเป็นไปอย่างกว้างขวางจริงจังกน้อยเพียงใด ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากหรือน้อยเพียงใด ส่วนปัญหาการมีส่วนร่วม เช่น ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อดั้งเดิมที่ว่า ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างและกระบวนการนโยบาย

สิริพัฒน์ ลาภจิต.(2550). ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านชุมชน และปัจจัยด้านองค์การ (อบต.) มีความสัมพันธ์และมีผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานของ อบต. ซึ่งหากระดับการมีส่วนร่วมกิจกรรมใดสูง ระดับการมีส่วนร่วมของกิจกรรมด้านอื่นจะสูงตามไปด้วย การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมกับ อบต. คือ ปัจจัยด้านบุคคล เช่น การเป็นหน้าที่ของประชาชน อาสาสมัครด้วยใจ มีความรู้ความสามารถ ถ้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน มีทักษะและประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและชุมชน ส่วนปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่าง ๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยด้านองค์การ ประกอบด้วย อบต. ดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบ เอาใจใส่ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาสัมพันธ์ ประชาคมหมู่บ้าน สำหรับตัวแบบการตัดสินใจ พบว่าทั้ง 3 กลุ่ม พบว่าส่วนใหญ่ตัดสินใจแบบมีเหตุผล

สุพรรณิ เกลื่อนกลาด.(2549). ทำวิจัยเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยวิเคราะห์ผ่านพัฒนาการของตัวละคร คือ "กลุ่มธุรกิจ" และ "กลุ่มการเมือง" พบว่ากระบวนการสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นได้กระทำผ่านการรวมกลุ่มกันในรูปขององค์กร เช่น หอการค้าจังหวัด กลุ่มสมาคมวิชาชีพ และอื่นๆโดยเฉพาะในเขตเมือง ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง โดยการรวมกลุ่มภายใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย และแต่ละกลุ่มมีการแข่งขันกันเองในเวทีสาธารณะ ทั้งยังมีพลวัตการเมืองมากขึ้นด้วยนอกจากนี้ยังพบว่าการรวมตัวของ "กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ" ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างมีแนวโน้มที่จะขยายไปสู่การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะนักธุรกิจรุ่นใหม่ที่ทำธุรกิจควบคู่ไปกับการเมือง โดย ปัจจัยสำคัญในการกำหนดความเป็นอิทธิพลจะมีอยู่ 3 ประการ คือ ทรัพยากรสินอำนาจ และสถานภาพ ทางสังคม คุณลักษณะทั้ง 3 ประการนี้จะอยู่ควบคู่และเกื้อกูลกัน โดยผู้มีอำนาจมักใช้อำนาจในการ แสวงหาทรัพยากร และผู้มีทรัพยากรมักใช้ทรัพยากรแสวงหาอำนาจ และปัจจัยทั้งสอง (อำนาจและทรัพยากร) จะส่งผลให้บุคคลหนึ่งมีสถานภาพสูงในสังคมตามไป ทั้งนี้ "กลุ่มธุรกิจ" จึงมีความสำคัญเพราะนอกเหนือจากบทบาททางเศรษฐกิจในการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าของกิจการ ผ่านการประมูลงานจากภาคส่วนราชการ ยังเข้าไปมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจการเมืองในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ และทางกลุ่มธุรกิจเองก็พร้อมจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เมื่อมีการสะสมทุนทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมาได้ในระดับที่พอเหมาะพร้อมที่จะขยายอิทธิพลทางการเมือง

จุฬารัตน์ ไชยทอง.(2549) ศึกษาเรื่อง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น: กรณีศึกษา ชุมชนบวกหาดกับชุมชนพระเจ้าเม็งราย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เปรียบเทียบลักษณะปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับชุมชนบวกหาดและชุมชนพระเจ้าเม็งราย และศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งอำนาจฐานคะแนนเสียงของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตชุมชนบวกหาดและชุมชนพระเจ้าเม็งราย ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในชุมชนบวกหาด มีความคิดเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาในชุมชนแต่เดิม และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาในชุมชนภายหลัง ก็มีระดับความสัมพันธ์กับชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประชาชนในชุมชนพระเจ้าเม็งราย มีความคิดเห็นเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาใหม่ มีระดับความสัมพันธ์กันมากกว่ากลุ่มการเมืองเดิมที่เข้ามาก่อน โดยระดับความสัมพันธ์กันกับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาใหม่อยู่ในระดับมาก แต่ระดับความสัมพันธ์กันกับกลุ่มการเมืองเดิมที่เข้ามาก่อนอยู่ในระดับปานกลาง และประชาชนในชุมชนบวกหาดมีความเชื่อถือและคล้อยตามกลุ่มการเมืองที่เข้ามาแต่เดิมในระดับมาก และเชื่อถือกลุ่มการเมืองที่เข้ามาทีหลังในระดับปานกลาง ส่วนชุมชนพระเจ้าเม็งรายจะเชื่อถือและคล้อยตามกลุ่มการเมืองที่เข้ามาทีหลังในระดับมากและเชื่อถือกลุ่มการเมืองที่เข้ามาแต่เดิมในระดับปานกลางการช่วงชิงอำนาจฐานคะแนนเสียงของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กลุ่มการเมืองใหม่เข้ามาช่วงชิงฐานคะแนนเสียงของชุมชนพระเจ้าเม็งรายได้

มากกว่ากลุ่มการเมืองเดิมแต่กลุ่มการเมืองใหม่จะเข้ามาช่วงชิงฐานคะแนนเสียงของชุมชนบวหาดได้
น้อยกว่ากลุ่มการเมืองเดิม

