

บทที่ 7

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติสิทธิของประชาชนไว้ในหลาย ๆ มาตรา โดยให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเข้าร่วมดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานภาครัฐให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม หรือมีการเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัวและเปิดระบบราชการที่ยอมรับและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการที่มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล อันจะนำไปสู่การยอมรับและร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) มีความหมายหลากหลาย และใช้คำภาษาอังกฤษแตกต่างกัน เช่น Popular Participation, People Participation และ Public Participation ซึ่งต่างก็มีเป้าประสงค์และเนื้อหาสาระไปในทางเดียวกัน ในเอกสารฉบับนี้ใช้คำว่า Citizen Participation เป็นหลัก การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงนำมาใช้ในการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน (Participate Management) จะเป็นการที่บุคคลได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติกรมีส่วนร่วมและช่วยสร้างพลังจิตให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งการมีส่วนร่วมจะช่วยกระตุ้นให้บุคคลนั้นสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่มตลอดจนวัตถุประสงค์รวมขององค์กร

ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2534 : 76) มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในลักษณะการร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผลเป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดแก้ไขปัญหาความต้องการของตนโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

สุทิน บุญญาธิการ (2540 : 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและ/หรือกลุ่มของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ด้วยเป้าหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและ/หรือมีบทบาทร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของรัฐ

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2541 : 32) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549 : 138) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการร่วมมือร่วมใจ การประสานงานความรับผิดชอบหรืออาจหมายถึงการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจโดยดำเนินการอย่างถูกจังหวะและเหมาะสมทั้งด้วยความรู้สึกผูกพันและสามารถเชื่อถือได้

Caayupan (Caayupan, 1985 : 15-6) นิยามว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาสและใช้โอกาสมีส่วนร่วมในสิ่งที่เขามีอยู่ ได้แสดงสิ่งที่เขารู้สึก พูดสิ่งที่เขาต้องการ และประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเพื่อวางแผนดำเนินงานให้บรรลุอะไรที่ไหน และทำอย่างไรตามที่พวกเขาคิดจะเป็นโดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาน้อยที่สุด

Franklyn Lisk (Lisk ,1985 : 15-16) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิด การมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวาง ในการเลือกการบริหารและประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

Slocum and Thomas-Slayer (Slocum et.al., 1995 : 3) นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติในกระบวนการ แผนงาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

Wenger (Wenger 1998 : 55-57) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมและมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นซึ่งจะส่งผลต่อกระบวนการ โดยการมีส่วนร่วมนี้เป็นทั้งการกระทำและการเชื่อมโยงกันของบุคคลกับสังคมของบุคคลและกิจกรรมของสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการซับซ้อนที่รวมถึงการกระทำ การพูดคุย การคิด ความรู้สึก และการเป็นเจ้าของของบุคคลทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเอกลักษณ์การมีส่วนร่วมดังนี้

1) การมีส่วนร่วมไม่ใช่ความร่วมมือ (Collaboration) การมีส่วนร่วมรวมถึงความสัมพันธ์ที่มีความขัดแย้งกัน มีความประสานกลมกลืนกันมีความสนิทสนมกัน และยังมีการแข่งขันด้วย

2) การมีส่วนร่วมในชุมชนทางสังคมจะสร้างประสบการณ์และสร้างชุมชนประชาชนจะได้ทำงานจริง ๆ ในชุมชนของตน

3) การมีส่วนร่วมมีความหมายกว้างกว่าการผูกมัด เพราะรวมถึงการปฏิบัติที่เกิดจากการเจรจาต่อรองในกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำ

Im (Im, 2001 : 233) ได้รวบรวมทัศนะของนักวิชาการหลายคน แล้วนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ ระบบที่ยอมให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การทางราชการ และการดำเนินนโยบายที่ประชาชนให้ความสนใจและมีอิทธิพลต่อประชาชน

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการประสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และพัฒนานโยบาย โครงการและการบริการสาธารณะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐ ได้แก่ การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการ การรับผลประโยชน์ การติดตามประเมินผล ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีการที่ภาครัฐภาคประชาสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสเรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นนโยบายสาธารณะร่วมกัน ปรัชญาหรือร่วมกัน เพื่อหาหนทางที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุดและมีผลกระทบเชิงลบน้อยที่สุด

2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องประชาชนต้องทำด้วยความสมัครใจ และเลือกทำในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าสำคัญต่อตนเอง รัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

2.1 ความสำคัญต่อประชาชนที่มีส่วนร่วม สิ่งที่จะเกิดแก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ ได้แก่

2.1.1 ประชาชนได้เรียนรู้ เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ผู้เข้าร่วม ประชาชนจะได้รับข่าวสารต่าง ๆ และเกิดความเข้าใจในสถานการณ์ และวิชาการที่ซับซ้อนขึ้น อีกทั้งยังเพิ่มการมองภาพการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ เมื่อประชาชนได้รับการอธิบายเหตุผลในการดำเนินนโยบายจากฝ่ายรัฐ ประชาชนก็เรียนรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าเดิม และเมื่อรัฐได้ฟังเหตุผลจากทางประชาชนก็ทำให้ผลการตัดสินใจนโยบายก็จะดีกว่าเดิม เป็นการเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพราะเห็นประโยชน์และมีความชัดเจนในการทำงานของภาครัฐ

2.1.2 ประชาชนได้รับการพัฒนา จากการเรียนรู้ที่ประชาชนได้รับ ผลที่ตามมาคือ ประชาชนได้รับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วมจะช่วยให้คนที่มีส่วนร่วมมีความรู้สึกรับผิดชอบ มีมโนธรรม และมีความตระหนักในความสามารถของตนเอง ทำให้ประชาชนสามารถควบคุมชีวิตของตนเองได้ และจะเป็นคนที่มองสังคมอย่างพินิจพิเคราะห์แล้วริเริ่มเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยตนเอง ด้วยวิธีการที่ตนคิดว่าถูกต้อง การเปลี่ยนแปลงสังคมก็จะใช้แนวทางที่สร้างสรรค์

กระตือรือร้นและตระหนักต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยระบบการมีส่วนร่วม ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกเป้าหมาย การระดมทรัพยากร การดำเนินโครงการ เพื่อให้ชุมชนเพิ่มการพึ่งตนเอง (Self-Reliant)

2.1.3 ให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะผู้หญิง เยาวชน และผู้ไม่รู้หนังสือ) ในกระบวนการของการพัฒนา การเข้าร่วมของประชาชนจึงเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติที่นำผลสำเร็จมาสู่โครงการและแผนงานต่าง ๆ

2.1.4 ปรับปรุงผลลัพธ์ทางสังคม เมื่อองค์การภาครัฐยอมสละอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจแก่กลุ่มประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น การตัดสินใจนโยบายก็จะเกิดจากการปรึกษาหารือกันอย่างแท้จริงจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผลลัพธ์ทางสังคมก็จะเกิดจากการประนีประนอมและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันในหลาย ๆ ด้านดังต่อไปนี้

1) ทำลายสถานการณ์ที่ชะงักงันของโครงการต่าง ๆ เนื่องจากการดำเนินโครงการภาครัฐ หากได้รับการต่อต้านจากประชาชน มีการเจรจา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความพึงพอใจ การชะงักงันก็จะหมดไป

2) ประชาชนสามารถควบคุมบางส่วนของกระบวนการนโยบายได้ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ระบบราชการมักไม่เต็มใจที่จะลดการควบคุมการกำหนดนโยบาย แต่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ภาครัฐจะต้องปรึกษาหารือกับประชาชน แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่สามารถตัดสินใจในนโยบายได้ทุกอย่าง แต่ประชาชนสามารถโต้แย้ง เสนอความคิดเห็น และร่วมแสวงหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

3) นโยบายและการตัดสินใจการปฏิบัติดีขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้มีการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐและประชาชน มีการทบทวนและให้ความเห็น ตัดสินนโยบาย แล้วนำไปสู่เวทีสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยตัดสินใจดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การประชาพิจารณ์ต้องทำร่วมกับวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในทุก ๆ ด้านจากประชาชน เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง และลดการต่อต้านจากคนในพื้นที่ การตัดสินใจการปฏิบัติจึงต้องเกิดจากประชาชนมากที่สุด และการตัดสินใจนั้นเมื่อเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ก็จะเป็นที่ชื่นชอบจากประชาชนตามไปด้วย

2.2 ความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ ไม่ใช่กระบวนการที่ไร้คุณค่า ทั้งยังเป็นสิ่งที่ผู้บริหารงานภาครัฐจะต้องทำให้เป็นจริง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐมีดังนี้

2.2.1 งานสำเร็จมากและเสียค่าใช้จ่ายน้อย ในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับฟังเหตุผลของกันและกัน จะทำให้งานที่ร่วมมือกันสำเร็จในเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการประท้วง การเผชิญหน้ากัน การขัดแย้งกัน หรือการฟ้องร้องกัน นโยบายที่กำหนดก็เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของทุก ๆ ฝ่าย ย่อมจะส่งผลให้การปฏิบัติดีขึ้น นอกจากนั้น ประชาชนสามารถระดมทรัพยากรของฝ่ายตน สนับสนุนการปฏิบัติ ทั้งยังเกิดความเชื่อมั่นว่า การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไป

อย่างไร้ประไร ตรวจสอบได้ ความสำเร็จของงานก็จะปราศจากคำถามในเชิงลบ การบริหารงานภาครัฐก็จะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประหยัด

2.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน จะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชน ว่าสาธารณชนจะมองการปฏิบัติงานขององค์การตนอย่างไร การนำเอาความรู้สึกมาพูดกันทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความตระหนักถึงการตอบสนองที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ความใกล้ชิดกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ก็จะมากขึ้น นอกจากเจ้าหน้าที่จะเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ จากประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอีกด้วย

2.2.3 ส่งเสริมแนวทางพัฒนาจากล่างขึ้นบน การพัฒนาจากล่างขึ้นบน ผู้ได้ประโยชน์จะมีส่วนร่วมในองค์การในการกำหนดชนิดพัฒนาตามที่ตนต้องการและอาจจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและดำเนินโครงการ และ / หรือติดตามผลการพัฒนาในโครงการพัฒนาภาครัฐที่มักดำเนินงานแบบจากบนลงล่างแล้วไม่ประสบผลสำเร็จเพราะประชาชนไม่สนับสนุน โครงการที่สำเร็จจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Active Participation) จากประชาชน ทั้งในการตัดสินใจและดำเนินโครงการ ซึ่งการดำเนินโครงการจากล่างขึ้นบนจะสนองความต้องการของประชาชนและภาครัฐจะลดภาระต่าง ๆ ลงไปได้

2.2.4 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐบาลในแต่ละประเทศที่ตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น จะต้องมีการวางแผนแบบบูรณาการที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น พร้อม ๆ กับการพิจารณาถึงนโยบายของชาติและความสามารถในการตอบสนองของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเพื่อจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นเครื่องมือในการวางแผนระยะยาว โดยการตัดสินใจจะเป็นมติเอกฉันท์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้รับการสนับสนุนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนจากกลุ่มพ่อค้าและชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผลประโยชน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจของเครือข่ายเพื่อจัดการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นอำนาจที่มาจากกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลได้ผลลัพธ์ที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนใหญ่

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การพัฒนาก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้ได้มากที่สุดเพราะการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจึงได้มีผู้ที่กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

บันทร อ่อนดำ (2533 : บทคัดย่อ) ได้สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ได้รับรู้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรงซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา

แก๊สสร อติโพธิ (2443 : 17) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นกลไกหนึ่งในการที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสำหรับตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและลดการทุจริตลงได้

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561 : 194-195) ได้อธิบายโดยสรุปของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในด้านการพัฒนาให้เกิดจิตสำนึกของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมมือกับรัฐและภาคีอื่น ๆ ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ นอกจากนี้ยังเป็นการเสริมพลังปัญญาและเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นวิธีการสำคัญวิธีหนึ่งที่จะลดความตึงเครียดและความขัดแย้งต่อการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ เพราะประเด็นสาธารณะหากขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนแล้วอาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้ง รวมทั้งการต้องชะลอโครงการของรัฐได้ ประโยชน์สำคัญของการมีส่วนร่วม ผู้เขียนเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้เกิดประโยชน์ใน 3 ด้านหลักคือ

1. การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการแบ่งปันทรัพยากร ศีลธรรม และความมีชีวิตที่ดี ดังที่ Sandel (2010 : 19) ได้อธิบายว่า เกี่ยวข้องกับการเคารพสิทธิมนุษยชน การหาฉันทามติร่วมกันของผู้เป็นใหญ่ ทั้งยังต้องอาศัยนโยบายเยียวยาทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนทุก ๆ คนเมื่อมีโอกาสอย่างเป็นธรรมในการบรรลุความสำเร็จของเขาได้ และความเป็นธรรมจะต้องเกี่ยวกับการมีศีลธรรม การมีศีลธรรมจะทำให้เกิดเสรีภาพ การมีเสรีภาพจะทำให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกันเขาเหล่านั้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2. การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในรัฐ ทั้งสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมและการรวมกลุ่ม การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ เป็นบทบาทในการถ่วงดุลกับอำนาจรัฐและเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐที่มิชอบ

3. การมีส่วนร่วมทำให้ข้อมูลข่าวสารเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ

ข้อมูลข่าวสารของรัฐ จัดได้ว่าเป็นข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ดำเนินการแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับข้อมูลข่าวสารตลอดจนประเมินข้อมูล ต่าง ๆ ได้ สิทธิและเสรีภาพในการคิดและแสดงออกจึงเป็นมิติขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมก่อนการดำเนินงานในขั้นอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐจะก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นทั้งแก่ตัวประชาชนเองและประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นเครื่องแสดงว่าการตัดสินใจของภาครัฐมาจากความต้องการของประชาชน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพผลของการทำงาน และนำไปสู่การตรวจสอบได้ของการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างระบบบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Government) นั้นเอง ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชนอีกด้วย

3. เงื่อนไขและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขและหลักการ เป็นแนวปฏิบัติที่ยึดถือในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกล่าวถึงในเรื่องต่อไป นี้ ประกอบด้วยเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร และแนวทางการบริหารการมีส่วนร่วมมีหลักการที่จะต้องยึดถือสำคัญอย่างไรบ้าง

3.1 เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมของการบริหารจัดการที่ดีที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจและความชอบธรรมให้แก่ประชาชนในระดับต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อให้ภารกิจของรัฐดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย

3.1.1 การจัดทำโครงการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ได้ทำให้สังคมมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องจัดทำโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มปป. : 2) แต่การจัดทำบริการสาธารณะโครงสร้างขนาดใหญ่ มักส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ทั้งแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดโครงสร้างดังกล่าว มักขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอมา

3.1.2 ความตื่นตัวทางการเมือง เหตุการณ์ทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างระบอบการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2540 : 1-4) ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางการเมือง ประชาชนในช่วงนั้นมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ทั้งการแสดงออกทางการเมืองและการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชน ประกอบกับการกระจายข่าวสาร สามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วอย่างไร้พรมแดน ทำให้ทุกภาคส่วนได้หันมาสนใจในเรื่องการเมือง รัฐบาล และนโยบายสาธารณะกันมากขึ้น

3.1.3 กระแสโลกาภิวัตน์ จากการพัฒนาระบบการศึกษา การขยายตัวของชนชั้นกลางและการขยายตัวของระบบการสื่อสารมวลชน ได้มีส่วนทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งกันมากขึ้น มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ กันมากขึ้น เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ สหภาพแรงงาน องค์กรการพัฒนาเอกชน เป็นต้น (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 196) ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวมีความกระตือรือร้นทางการเมืองค่อนข้างสูง โดยมีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

3.1.4 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อิทธิพลและแรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World

Bank) และองค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund = IMF) องค์การเหล่านี้ พยายามผลักดันให้สมาชิกต่าง ๆ ได้หันมามีความมั่นใจในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และการสร้างการปกครองและการบริหารที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ่างในสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 197) โดยถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทั้งต่อการพัฒนาแบบยั่งยืนและการสร้างธรรมาภิบาล ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเป็นปัจจัยส่งเสริมของธนาคารโลกที่จะให้การสนับสนุนประเทศลูกหนี้

เงื่อนไขดังกล่าวมา เป็นมุมมองที่อธิบายเงื่อนไขมุมกว้าง ส่วนเงื่อนไขในมุมแคบที่เป็นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีอย่างน้อย 3 เงื่อนไข ได้แก่

1. เงื่อนไขด้านความมีอิสระภาพ หมายถึงความมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้เข้าร่วมในว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. เงื่อนไขด้านความเสมอภาค บุคคลที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันกับผู้เข้าร่วมอื่น ๆ

3. เงื่อนไขด้านความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น กล่าวคือ ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและความเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

จากมุมมองด้านกว้างและด้านแคบของเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเห็นว่าเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม ทั้งในด้านนโยบายของรัฐที่มุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การจัดทำบริการสาธารณะโครงการขนาดใหญ่ กระแสการตื่นตัวทางการเมือง กระแสโลกาภิวัตน์ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และปัจจัยแวดล้อมภายใน ได้แก่ ความมีอิสระภาพ ความเสมอภาค และความสามารถของบุคคลคือปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารภาครัฐ

3.2 หลักสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน หัวใจของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดหลักการ 4s ตาม รายละเอียดต่อไปนี้ (อรทัย ก๊กผล 2546 : 2-5- 2-7)

3.2.1 Starting Early หรือ การเริ่มต้นเร็ว: กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้าหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่น ๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ มิได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่กัวันหรือไม่กี่สัปดาห์ มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงจังของหน่วยงานของรัฐ ในกระบวนการมีส่วนร่วมควรให้มีเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน

นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็น

ข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้น การบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้น ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการหรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการหรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการโรงไฟฟ้าที่ห้วยขยะ ควรต้องปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าหรือที่ห้วยขยะหรือไม่ ก่อนจะถามว่าตั้งที่นี่ได้หรือไม่

3.2.2 Stakeholders หรือ ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง : หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระมัดระวังมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่เรามักคิดว่าประชาชนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ทั้งที่ในความจริง ผู้ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็น

3.2.3 Sincerity หรือ ความจริงใจ : การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดข้อสงสัย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกันตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกันความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจและการสื่อสารที่ดีขึ้น

3.2.4 Suitability หรือ วิธีการที่เหมาะสม : หลักการที่สำคัญประการสุดท้ายของการบริหารการมีส่วนร่วม คือ การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมโดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อมรวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา

บุคลากรและงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ ต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการบริหารกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้รู้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดในช่วงใด บุคคลฝ่ายใดควรเข้าร่วม มีลักษณะการเข้าร่วมอย่างไร และด้วยวิธีการใดนั่นเอง

4. ระดับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ระดับ คือ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545 : 56-57)

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึงหน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มคิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย จึงให้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-Down Approach) ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการโดยแท้จากประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงไม่เกิดความประสงค์จะร่วมดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้ามีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้นเมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอันล้มเลิกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติการตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่นโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาดูแลประชาชนซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไป เพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสม

4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึงประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (Bottom-Up Approach) หลักการนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูง แต่มีปัญหาอีกเช่นกันนั่นคือการดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้นเพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนก็ควรทำกันเองโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

จากระดับการมีส่วนร่วมข้างต้นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทั้ง 2 ระดับจะสัมฤทธิ์ผลได้จะต้องอาศัยความร่วมมือของทั้ง 2 ฝ่ายนั่นคือรัฐและประชาชนสำหรับความร่วมมือในที่นี้คือรัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรจะให้หรือไม่รัฐจะยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้างและประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่รัฐให้เพียงใดเหล่านี้จึงต้องพิจารณาโดยยึดเอาระดับของการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญด้วย

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อแบ่งเป็นระดับต่ำและระดับสูงแล้ว ในการพัฒนาการดำเนินการของรัฐอย่างเป็นทางการอย่างเป็นรูปธรรม อาจแยกออกเป็น 5 ระดับ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 57-62) คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึงรัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาอีกด้วย

ระดับที่ 2 ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจ หมายถึงร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมากเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจจนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่น ๆ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงร่วมในการลงทุนร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมกิจกรรมได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล หมายถึงการร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัยการดำเนินการโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขข้อผิดพลาดอย่างทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด และผลการดำเนินการเป็นอย่างไรเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ International Association For Public Participation (IAP2) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็น 5 ระดับ คือ (พฤทธิภูมิ พลอยงาม, 2553 : 25)

1. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับสำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ วิธีการให้ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็น (Consultation) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง (Involvement) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. การให้ความร่วมมือ การร่วมมือร่วมแรง (Collaboration) เข้ามาร่วมทำงานและนำความต้องการมาพัฒนาเป็นแนวทางการดำเนินงาน เช่น คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) มีบทบาทสำคัญทั้งความต้องการความเห็น และการตัดสินใจจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานเป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ การดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับนี้หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงานช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วมและกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมก็ยังมีมีความสำคัญเช่นกัน ดังที่กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 : 217-218) ได้กล่าวว่า ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะขึ้นอยู่กับ

1. ความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองว่าจะสามารถช่วยตัวเอง พร้อมช่วยคนอื่นได้ และจะต้องแสดงศักยภาพจะเข้าร่วมต่อการพัฒนา

2. โครงการเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขแบบเศรษฐกิจ เป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้นที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3. หน่วยครอบครัวที่มีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมและการควบคุมจากเบื้องล่าง

4. การให้อิสระแก่กลุ่มชาวบ้านที่จะตัดสินใจด้วยกันในกิจกรรมต่าง ๆ จะสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพที่มีอยู่ในตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและการมีส่วนร่วมการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือหน่วยงานของรัฐมีความรอบคอบแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบ หรือสามารถตอบคำถามของประชาชนเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาอย่างชัดเจนเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ และก่อให้เกิดรูปแบบการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมดังปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้หลายมาตราด้วยกัน ซึ่งถวิลวดี บุรีกุล (2561 : 153-157) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มกระทั่งการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหรือร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ การฟ้องร้องรัฐ การติดตามประเมินผล การรับผลและการได้รับการเยียวยาจากรัฐ

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล และในรัฐธรรมนูญนี้มีประเด็นการมีส่วนร่วมหลายมาตรา เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถ

(1) ริเริ่มกฎหมาย เสนอแนะให้รัฐดำเนินการ

(2) รับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสุขภาพ ประชาชนต้องได้รับคำชี้แจงก่อนอนุมัติ อนุญาต รับรู้ข้อมูลสาธารณะ เรื่องการปกครอง กฎหมายและอันตรายจากทุจริต

(3) แสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดำเนินการออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น

(4) การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชน และตัดสินใจทางการเมือง

(5) ดำเนินการประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัทธ์ศาสตร์ศาสนา พัฒนาประเทศ ต่อต้านการทุจริต เป็นต้น และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การดูแลเด็ก เป็นต้น

(6) ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

(7) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์ กฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

(8) เยียวยา ประชาชนย่อมได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน เสียหายจากผลกระทบ

(9) รับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการ

ทั้งนี้ มีรายละเอียด ดังนี้

ริเริ่ม

ม. 43 (3) เข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชนหรือดเว้นการดำเนินการ

ม. 133 (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตารมหมวด 3 สิทธิ เสรีภาพประชาชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ม. 55 รัฐต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

ม. 58 บุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ม. 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะให้ครอบคลุมของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของราชการและรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก

ม. 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ม. 77 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และเข้าใจกฎหมายได้ง่ายและรัฐพึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

แสดงความคิดเห็น

ม. 58 รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

ม. 65 ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง

ม. 77 รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ก่อนการตรากฎหมาย

ม. 178 ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อันเนื่องมาจากหนังสือสัญญา ที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการค้า หรือนักลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

พิจารณาตัดสินใจ

ม. 43 ร่วมพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชนในเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

ม. 45 สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและส่งผู้สมัคร

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

เยียวยา

ม. 58 รัฐต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชน หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้าดำเนินการ

ม. 43 อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบุคคลและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการ

ม. 50 หน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการร่วมมือและสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

ม. 54 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามา ดำเนินการมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา

ม. 57 (1) ประชาชนและชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมและ สนับสนุนให้ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมดำเนินการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

(2) ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการ ดำเนินการ

ม. 63 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อร่วมรณรงค์ต่อต้านหรือชี้เบาะแส เรื่องทุจริต

ม. 67 รัฐพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการมาตรการหรือกลไก ในการป้องกัน มิให้มีบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา

ม. 74 ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามระบบแรงงานสัมพันธ์

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การให้บริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมี ส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

ม. 51 ประชาชน ชุมชน ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ ประชาชน ชุมชน ได้รับประโยชน์

ติดตามประเมินผล

ม. 51 ประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ

ม. 77 รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลา ที่กำหนด โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบ

ตรวจสอบ

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การบริหารภาครัฐกับการมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นการบริหารภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้ระบบราชการมีลักษณะสำคัญตามหลักธรรมาภิบาล เป็นระบบราชการที่มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล มีความสุจริตเที่ยงธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักสำคัญ

1. แนวคิดพื้นฐานของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ

แนวคิดพื้นฐานของระบบการมีส่วนร่วมที่ดีในภาครัฐคือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในผลลัพธ์ที่ปลายทางของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ ที่มุ่งเน้นระบบการมีส่วนร่วมในระบบเปิด โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์กรระหว่างประเทศ และประชาชน ได้มีส่วนร่วมกันทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้เกิดเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมในภาครัฐมุ่งเน้นในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1.1 การตอบสนองต่อความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานภาครัฐจะต้องดูแลเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับค่าใช้จ่ายของกลุ่มเป้าหมาย และผลกระทบจากการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น การดำเนินการสร้างเงื่อนไขของกรมชลประทาน ก่อนที่จะมีการดำเนินงาน จะต้องทำการประชาสัมพันธ์ ออกจดหมายข่าว หรือเอกสารต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เกษตรกร ชาวนา หรือประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อให้ได้รับทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงในการดำเนินการ และจะมีผลเสียอย่างไรบ้าง โดยที่การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องทำอย่างเป็นทางการ เปิดเผยและมีความโปร่งใส และแจ้งให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ ตลอดจนเสร็จสิ้นโครงการ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินงาน และสามารถเตรียมพร้อมก่อนที่โครงการจะเสร็จสมบูรณ์ได้

1.2 ระบบเครือข่ายในการทำงาน หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการสร้างระบบการทำงานแบบรวมส่วนแทนระบบการทำงานแบบแยกส่วน โดยที่จะต้องสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานข้างเคียงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องสามารถระบุได้ว่ากิจกรรมหนึ่ง ๆ ควรจะติดต่อกับหน่วยงานใดบ้าง ที่จะให้ประโยชน์ต่อกิจกรรมโดยรวมมากที่สุด นอกจากนี้ ยังจะต้องสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกับประชาชนอีกด้วย เพื่อสร้างให้เกิดการยอมรับและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

1.3 การสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากฐานราก โดยให้หน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์กรระหว่างประเทศและประชาชนได้เข้ามาร่วมกิจกรรมการดำเนินงาน การติดตามผลตั้งแต่ต้นจนสิ้นโครงการ เช่น การจัดให้หน่วยงานราชการได้ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานเอกชน ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มกิจกรรม 5 ส. กลุ่มประกันคุณภาพ กลุ่มอาสาพัฒนาชุมชน และองค์กรสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

1.4 การสนับสนุนและช่วยเหลือการทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ความร่วมมือและการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การสนับสนุนทางด้านความคิด การสนับสนุนทางด้านแรงงานและการสนับสนุนทางด้านอุปกรณ์ เช่น ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานข้างเคียง เป็นต้น

1.5 การกำหนดระดับการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดระดับการมีส่วนร่วมในแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งการกำหนดแผนงานการมีส่วนร่วมระยะสั้นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การกำหนดแผนงานป้องกันและเตรียมพร้อมในการเกิดอุทกภัย วิทยาศาสตร์ และเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ และการกำหนดแผนงานการมีส่วนร่วมระยะยาว เช่น การสร้างระบบการมีส่วนร่วมมาตรฐานหรือระบบเครือข่ายการทำงาน โดยจะต้องกำหนดออกมาเป็นแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

1.6 การทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่อำนวย หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการจัดระบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยอาศัยการวางแผนที่ดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานของหน่วยงาน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางด้านระยะทาง เวลา และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น จัดทำหนังสือบอกล่วงหน้าแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการประชุม การทำแผน / โครงการ และการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือการจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ อาคาร สถานที่ บุคลากร และระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ ก่อนการประชุม หรือก่อนการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทุกครั้ง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในภาครัฐควรมีองค์ประกอบหลาย ๆ อย่างรวมกันที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในระบบเปิด โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์กรระหว่างประเทศ และประชาชนได้มีส่วนร่วมกันทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้เกิดระบบเครือข่ายการทำงาน โดยจะต้องมีการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วม กำหนดระบบการมีส่วนร่วม และการเกิดสภาพแวดล้อมที่อำนวย รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

2. ลักษณะสำคัญการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดของการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management รวมถึงแนวคิดเรื่อง Reinventing Government ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานมากขึ้น และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดระบบราชการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้จะหยิบยกนำเอาเรื่อง

ของการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทยขึ้นมาใช้เป็นกรณีศึกษา มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความเป็นมา

นอกเหนือจากการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้ราชการไทยก้าวเข้าสู่มาตรฐานสากล ทั้งด้านการบริหารงานเชิงประสิทธิผล การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนแล้ว แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสร้างระบบราชการที่มีธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักการและเจตนารมณ์ที่สังคมไทยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ในมาตราที่ 58, 59, 60, 76 และ 79 และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งในปัจจุบันมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546 โดยข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ จากหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางสำหรับพัฒนาระบบราชการโดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ในแผนกลยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-พ.ศ.2550 ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการตามนัยของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มุ่งเน้นที่จะพัฒนาการบริหารราชการให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น หมายถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจัดให้ระบบการบริหารราชการเป็นระบบเปิด (Open Government) โดยประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการประชาสังคมมีโอกาสเข้าร่วมใน 5 มิติ คือ (1) ร่วมคิดและเสนอความเห็น (2) ร่วมตัดสินใจ (3) ร่วมดำเนินการ (4) ร่วมรับประโยชน์ และ (5) ร่วมติดตามผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติที่เป็นสากล การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเรื่อง que ทุกประเทศเริ่มให้ความสำคัญและกำลังดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยปกติสามารถดำเนินการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงคือ ภาครัฐอาจจะเปิดให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง เช่น การลงประชามติ หรือการจัดกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน เป็นต้น ในทางอ้อมอาจจะกระทำได้หลายวิธี โดยผ่านเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายองค์กรประชาสังคม การเปิดโอกาสและจัดเวทีการมีส่วนร่วมในมิติต่าง ๆ ทั้ง 5 มิติ สำหรับผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคม โดยการที่จัดให้มีเครือข่ายการทำงานร่วมกันนี้ถือว่าเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทั้งในด้านของการเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นต่อการกำหนดนโยบายภาครัฐ การร่วมดำเนินการ การรับรู้ข่าวสาร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบให้การบริหารราชการเป็นไปในทิศทางที่ทิศทางที่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบ

ราชการ ให้เป็นระบบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ เป็นระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นราชการระบบเปิด เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย รวมถึงระบบราชการและข้าราชการไทยซึ่งยังคงคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์และสั่งการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการที่ชัดเจน เพื่อเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการวางระบบการบริหารราชการและกระบวนการตัดสินใจ และมีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะที่ชัดเจนเที่ยงธรรม หากระบบราชการมีการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ

2.2 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการพัฒนาระบบราชการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เป็นต้นมา (พ.ศ.2546-พ.ศ.2560) ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยระบุว่า “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่มี การปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนาย และการทำงานแบบดั้งเดิม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน” สำหรับมาตรการเปิดระบบราชการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการมีดังนี้

2.2.1 กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป

2.2.2 วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป

2.2.3 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยราชการ

2.2.4 ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณสุขบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.5 ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย

2.2.6 กำหนดให้มีความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

2.3 วิสัยทัศน์ พันธกิจของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของแผนยุทธศาสตร์ที่ 7 ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวเข้าสู่การบริหารราชการยุคใหม่ที่มีการบริหารราชการในระบบเปิด ที่ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ให้มีทิศทางและแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก.พ.ร. จึงกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายสำหรับการดำเนินงานไว้ในส่วนนี้ ดังนี้

2.3.1 วิสัยทัศน์ “สร้างระบบราชการที่มีกระบวนการบริหารราชการที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการเสนอแนะความคิดเห็นร่วมปฏิบัติงานเป็นหุ้นส่วนเครือข่ายและร่วมการตรวจสอบผลการดำเนินงาน”

2.3.2 พันธกิจและเป้าหมาย “ส่งเสริมและกำหนดมาตรการเพื่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการและปรับกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยอมรับและเข้าใจระบบบริหารราชการในระบบเปิด เพื่อที่การบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะจะนำไปสู่การบริหารราชการที่เอื้อประโยชน์สุขของประชาชน”

2.4 กลไกการสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีการปรับระบบและกลไกการบริหารราชการ และพัฒนาทักษะความพร้อมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งต้องพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการซึ่งต้องพัฒนา 2 ส่วนพร้อม ๆ กัน คือ (1) การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-Out Approach) และ (2) การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) มีรายละเอียดดังนี้ (พรทิพย์ แก้วมูลคำ, 2560 : 17-18)

2.4.1 การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-Out Approach) เป็นการพัฒนาระบบราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบงานบริหารให้เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพของข้าราชการและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้แก่ข้าราชการระดับต่าง ๆ และมีการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นหรือมีแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้เป็นหน่วยงานตัวอย่างและเผยแพร่แนวทางการปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่ง

จะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

2.4.2 การพัฒนาจากภายนอกภาครัฐ (Outside-in approach) เป็นการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการส่งเสริมให้มีการจัดเวทีประชุมเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นแนวคิดในการบริหารราชการที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการปฏิบัติงานที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในลักษณะหุ้นส่วนที่ครอบคลุม ตั้งแต่การเริ่มการดำเนินงานหรือดำเนินโครงการ การจัดทำงบประมาณโครงการ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งในการปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน เงื่อนไขสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ควรให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยน 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับองค์การ (Organization Level) เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น จัดตั้งหน่วยงาน กำหนดให้มีบุคลากรรับผิดชอบ กำหนดนโยบายหรืองบประมาณด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

2. ระดับสถาบัน (Institutional Level) เป็นการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน การปรับกระบวนการทัศนคติของคนในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานกับประชาชนในลักษณะเป็นหุ้นส่วนและการปฏิบัติงานในลักษณะเครือข่าย มีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นที่รับรู้แล้วเข้าใจ จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคนในองค์การ

3. ระดับบุคคล (Individual Level) เป็นการสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม โดยฝึกทักษะบุคลากรในองค์การให้เชี่ยวชาญกับการปฏิบัติงานกับประชาชน เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชน ทักษะการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทักษะการบริหารความขัดแย้ง ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

2.5 การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิด

การพัฒนาระบบราชการไทยให้มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบเปิดตามครรลองของการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) จะสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเป็นรูปธรรมต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของส่วนราชการ ตลอดจนสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Engaged Governance Culture)

ของข้าราชการ แนวทางการดำเนินงานส่วนนี้ จำเป็นต้องเริ่มจากการปรับกลไกและกติกากาการบริหารราชการให้เป็นระบบเปิด ควบคู่ไปกับการพัฒนาข้าราชการให้มีทักษะและความพร้อมเพื่อรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีรายละเอียดกระบวนการสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของส่วนราชการออกไปสู่ประชาชนดังนี้

2.5.1 กำหนดนโยบายสำคัญให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทางเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน โดยอิงกรอบกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และติดตามให้มีการจัดทำกรอบแนวทางการทำงานที่เน้นการมีส่วนร่วมในระดับหน่วยราชการ ทั้งการมีส่วนร่วมภายในและระหว่างหน่วยงาน เพื่อวางรากฐานการทำงานแบบมีส่วนร่วม

2.5.2 ส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบบริหารงานที่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมโดยจำเป็นต้องกำหนดมติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นส่วนหนึ่งในการทำสัญญาข้อตกลงการทำงาน และเป็นตัวชี้หนึ่งในการวัดผลการปฏิบัติงานตามวิธีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ พร้อมกับสนับสนุนกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานดังกล่าวให้เป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลงานอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดรางวัลและแรงจูงใจสำหรับการทำงานอย่างมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

2.5.3 พัฒนาและสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะสำหรับผู้บริหารของส่วนราชการ โดยพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับข้าราชการระดับต่าง ๆ ให้มีมติการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคู่ไปกับหลักสูตรการบริหารความเสี่ยง การหาข้อยุติและการเจรจาในเชิงสันติ เทคนิคการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกระตุ้นให้ส่วนราชการพัฒนาทักษะเหล่านี้ให้แก่ข้าราชการทุกระดับในขณะเดียวกัน ต้องปรับกระบวนการที่ค้นและทัศนคติของข้าราชการให้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

2.5.4 พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นองค์กรนำในการส่งเสริม สนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้งสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีแก่ราชการอื่น ๆ

2.5.5 พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของส่วนราชการเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น การทบทวนรูปแบบและแนวทางในการเปิดเผยข้อมูล การสื่อสารกับประชาชนหรือผู้รับบริการ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการสื่อสาร (สองทาง) และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลกระบวนการสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้าสู่ระบบราชการ

2.5.6 พัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วม จัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในระดับต่าง ๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนากระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยจะดำเนินการโครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการรับใช้ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ฐานคติของการพัฒนาดังกล่าวมีตัวแบบในการพัฒนา คือตัวแบบประชาธิปไตย ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับการเมือง การปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตย ผสมผสานกับวิถีประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบริหารบ้านเมือง โดยตรงมากขึ้น นอกจากนี้ภาครัฐยังมีบทบาทในการส่งเสริมการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการบริหารที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีวัตถุประสงค์คือเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนอันจะเป็นการเสริมสร้างการบริหารราชการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปท้ายบท

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการร่วมกิจกรรม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้งร่วมประเมินผลในการดำเนินงาน ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและภาคเอกชน เพราะจะทำให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้ พัฒนากิจการสาธารณะผ่านกิจกรรมร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐกับภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเกิดความใกล้ชิดกัน มีการร่วมมือร่วมใจกันในทุกกิจกรรม การดำเนินงาน ก็จะเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งได้ออกแบบระบบบริหารราชการแบบเปิด โดยประชาชนและผู้เกี่ยวข้องภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการบริหารงานภาครัฐในมิติต่าง ๆ

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใดรวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการโดยการดำเนินงานของภาคราชการต้องทราบความต้องการของประชาชนและปัญหาที่แท้จริงลดความขัดแย้งและต่อต้านลง ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะและหน่วยงานของภาคราชการต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ
2. จงระบุเงื่อนไขที่สำคัญของการมีส่วนร่วมและการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ
3. จงอธิบายลักษณะของการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ (ระดับน้อย)
4. จงอธิบายลักษณะของการมีส่วนร่วมในระดับสูง
5. จงอธิบายแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ
6. การพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิดมีลักษณะอย่างไร
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการในการที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ มีมาตรการที่สำคัญอย่างไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพและกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : สภาคาทอริกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- แก้วสรร อติโพธิ. (2543). ประชาพิจารณ์ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ. (2534). การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติการ. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- บัณฑิต อ่อนดำ. (2533). ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสบการณ์ของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2549). ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พฤทธิภูมิ พลอยงาม. (2553). การใช้กรณีศึกษาเพื่อการบริหารการปกครองท้องที่ หน่วยที่ 2. ในเอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพการบริหารการปกครองท้องที่. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- พรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม : เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2541, เมษายน). “การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน”, วารสารพัฒนาชุมชน. ปีที่ 36 ฉบับที่ 4 : 32-34.
- วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง). (2544). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2531). การพัฒนาชนบทไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิจурย์ ปัญญากุล. (2535). “การพัฒนาจากประชาชน : ภาพประมวลผลของการพัฒนาประเทศ (บทสรุปจากงานเวทีชาวบ้าน 34)” ในวิจурย์ ปัญญากุล (บรรณาธิการ) การพัฒนาการต้องมาจากประชาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- สุนีย์มัลลิกะมาลย์. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพัตรา สุภาพ. (2531). สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการส่งเสริมระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย
- อรทัย กิกพล. (2546). “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในมูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Bryant C. and White, L.G. Managing Development in the Third World. Boulder : Westview Press, Inc.,1982.
- Caayaupan, R.B. Participation Approach : A Must in Rural Development. Occasional Paper Series on Community Management Volume 1, Number 1, December 1985.

- Gran, Gay. *Development By People: Citizen Construction of a Just World*. New York : Praeger Publishers, 1983.
- IFAD. *Enhancing Ownership and Sustainability : A Resource Book on Participation*. Philippines, 2001.
- Im, Sangham. *Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy*. Aldershot: AshgatePublishing Company, 2001.
- Kearney, Richard C. and Hays, Steven W. "Labor-management Relations and Oarticipative DecisionMaking : Toward a New Paradigm." In Stupak, Ronald J. andLeitner, Peter M., eds. *HandbookOf public Quality Management*. New York : Marcel Dekker Inc., 2001.
- Lisk, F. "The Role of Popular Participation in Basic Needs-Orriented Development Planning." I in Lisk,F., ed *Popular Participation in Planning for Basic Needs : Concepts, Methods and Practices*.Adershot : Gower Publishing Company Limited, 1985.
- Natpracha, Patchance and Stephens, Alexandra. *Taking Hold of Rural Life*. Bangkok : Food and Agriculture Organization of the United Nations Regionail Office for Asia and the Pacific (PAPA), 1990.
- Rvin, Rane'e A. and Stansbury, John. "Citizen Participation in Decision Marking : Aldershot : Is It worth the Effort?" In *Public Administration Review*. Lanuary/February Vol.64 No.1, 2004.
- Roodt, Monty "Participation, civil society and development" in Coetzee, Jam K. et.al., eds *Development : Theory, Policy and Practice*. Oxford University Press South Africa, 2001.
- Sandel M.J. (2010). *Justice : What the Right Thing to do ?* London, England : Penguin Books.
- Slocum, Rachel and Thomas-Slayler, Babara. "Participation, empowerment and sustainable development." In slocum, Rachel et.al.,ed. *Power, Process and Participation-Tools for Change*. London : Intermediate Technology Publications Ltd., 1995.
- Tri, Huynh Coa. "Popular Participations in development: the problems, the conditions for its implement-tation and fields of competence of UNESCO." *Participate in development*. Paris : UNESCO, 1986.
- Wenger, Etienne. *Communties of practice : Learning, meaning and identity*. Cambridge : CambridgeUniversity Press, 1998.