

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองคูเมือง ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ
- 2.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

เออร์วิน (Erwin, 1983 : 138 อ้างใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน, 2543 : 5) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า คือกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาพร้อมกับการใช้ วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

รีดเดอร์ (Reder, นีรันคร์ จงวุฒิเวศน์, 2527 : 112) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม อีกทั้งรีดเดอร์ได้สรุป ปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้ (อ้างใน วิทยา บุญยะ เวชชีวิน, 2543 : 6)

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมี ความแตกต่างกันทางวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล โดยแบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ (ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. 2550 : 193)

1. วัฒนธรรมการเมืองดั้งเดิมจำกัดวงแคบ (Parochial political culture) คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่รู้และไม่สนใจการเมือง และไม่คิดว่าจะได้รับผลกระทบจากการเมือง คนที่มีความคิดทางการเมืองแบบนี้จึงไม่คิดว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนมีสำนึกทางการเมืองต่ำ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) คือวัฒนธรรมการเมืองที่บุคคลในสังคมสนใจ และเข้าใจการเมืองในลักษณะที่ยอมรับในอำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้นจึงไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant political culture) หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองที่บุคคลสนใจการเมือง และตระหนักว่าการเมืองมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของเขาในทุกด้าน พวกเขาจึงกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีกิจกรรมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

United Nations Research Institute of Development (UNRISD) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการตัดสินใจ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม และการเข้าร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรมนั้น ส่วน United Nations ได้ให้ความหมายว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา การเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนาและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องของการพัฒนา (อ้างใน มนต์รี กระพุ่ม มาลย์. 2539 : 97)

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 185) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น และทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบในกลุ่มดังกล่าวด้วย สรุปได้ว่าการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีได้เป็นเพียงแต่การเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเท่านั้น การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำงานในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพว่าเชื่อถือไว้ใจได้

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (2527 : 6) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญ เรื่อง นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาไว้ว่า หมายถึง กระบวนการรัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม

มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้โดยมีส่วนร่วมในลักษณะต่อไปนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
6. ร่วมลงทุนในกิจการ โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

แมทโทค สตีเฟล และ แอนดรู เพียร์ ได้เสนอให้มองการมีส่วนร่วมใน 5 มิติ คือ (อ้างใน ปรัชญา เวสารัชช. 2528: 5-6)

1. การมีส่วนร่วมแบบประจันหน้ากัน (Confrontation) คือ เป็นการสะท้อนการแจกแจงแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่คิด ไปจากเดิม จึงอาจเป็นการประจันหน้าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้นต่าง ๆ กับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นอย่างมั่นคงแล้ว และไม่ยอมเปลี่ยนแปลง (Immobile Establishments) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานทางราชการ
2. การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกลุ่มและกระบวนการในการเข้าร่วม (Group and Process) โดยการวิเคราะห์ถึงโครงการ วิธีการดำเนินการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของกลุ่ม ได้ก่อให้เกิดพลังในการเข้าร่วมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะรูปแบบและลักษณะรวมทั้งสัมพันธภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามในกลุ่ม
3. การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล (Individual) จากค่านิยมการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกันการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล

4. การมีส่วนร่วมเป็นโครงการ (Project) ในวงราชการหรือองค์กรระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมุ่งไปที่โครงการซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเฉพาะด้านและมุ่งให้ผู้ใช้ได้รับประโยชน์มีส่วนร่วมในบางระดับ แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ

5. การมีส่วนร่วมเป็นนโยบาย (Policy Making) ตามความหมายกว้าง เป็นการมองการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเป็นประชาธิปไตย คือการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ดังนั้นจากแนวคิดการมีส่วนร่วมอาจกล่าวได้ว่า เป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐ และชุมชนในการร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันหาทางออกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง

เวอร์บา และคณะ (Verba et al. 1987 : 31-33 อ้างใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 6) ได้แบ่งรูปแบบหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นกิจกรรมของแต่ละคน ในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครอง การใช้สิทธิเลือกตั้งจึงอาจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการควบคุมรัฐบาล

2. การรณรงค์หาเสียงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ประชาชนอาจใช้เพื่อเพิ่มอิทธิพลที่ประชาชนพึงมีต่อผลการเลือกตั้ง

3. การรวมกลุ่มหรือองค์กรที่ประชาชนร่วมกันดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและการเมือง

4. การติดต่อเป็นการเฉพาะเป็นรูปแบบสุดท้ายของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และจะเกี่ยวเนื่องจากประชาชนรายบุคคล ไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาใดๆเฉพาะตัวหรือของครอบครัว กิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐน้อยมาก โดยที่ในแต่ละสังคมการเมือง จะมีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งในจำนวนนี้ก็มีรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่มากมายและแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น ซึ่งให้เห็นถึงองค์ประกอบของความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความต้องการด้านการวางแผน ความต้องการด้านการดำเนินงาน และความต้องการด้านการติดตามตรวจสอบ ผู้ศึกษาสามารถนำแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองดู

เมืองในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ได้ศึกษามาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาระดับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองคูเมืองในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

1. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2524 : 272-273 อ้างใน อุกฤษฏ์ พิทักษ์ก่อผล, 2542 : 10) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ฮ้วน วุฒิศรรมรักษา (2526 : 33-34 อ้างใน อุกฤษฏ์ พิทักษ์ก่อผล, 2542 : 13) ได้จัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วมต่างๆ ไว้ดังนี้คือ

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็น
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนและคัดค้านปัญหา

องค์การอนามัยโลก (อ้างใน อนุวงศ์ ชานูตร, 2543 : 12) ได้เสนอว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้นจะต้องประกอบด้วยขบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตาม และประเมินผล และประการสำคัญคือการตัดสินใจด้วย
2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดและบริหารการใช้ทรัพยากรมีความรับผิดชอบให้การจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริการ
3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตนเอง และการควบคุมทางสังคม
4. การได้รับผลประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ของกลุ่มหรือผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม

2. รูปแบบการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟโฮฟ (Cohen and Uphoff 1980 อ้างใน อนุวงศ์ ชานูตร. 2543 : 12) ได้อธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision-making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระบะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือรวมทั้งการเข้าร่วมแรงร่วมใจ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

อัลมอนต์ และ โพลเวล (Almond & Powell, 1996 : 145-146 อ้างใน วิชา บุณยะเวชชีวิน. 2543 : 6) ได้จำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ละเอียดชัดเจน โดยแบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. conventional form จำแนกเป็น
 - 1.1 การออกเสียงเลือกตั้ง
 - 1.2 การพูดจาปรึกษาเรื่องการเมือง
 - 1.3 กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
 - 1.4 การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ
 - 1.5 การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่การเมือง
2. unconventional form จำแนกเป็น
 - 2.1 การยื่นข้อเรียกร้อง
 - 2.2 การเดินขบวน
 - 2.3 การเข้าประจันหน้ากัน
 - 2.4 การละเมิดกฎระเบียบของสังคม
 - 2.5 การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
 - 2.6 สงครามกองโจรและการปฏิวัติ

3. ปัจจัยการมีส่วนร่วม

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543 : 6) ได้สรุปปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการรักษาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติคนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
2. มาตรฐานคุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องของตนส่งเสริมปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตน
3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริมปกป้องและรักษาเป้าหมายของตน
4. ประสบการณ์ที่ฝึกปศุกรรมคณา พฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคล บางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ฝึกปศุกรรมคณา
5. ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้นทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่น ในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน
6. การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองควรกระทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกลัวว่าตนเองถูกบังคับให้ทำ
8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ
9. โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคมโดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ซึ่งโครงการของสังคมเอื้ออำนวยเข้ามามีส่วนร่วมกันในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา
10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขาทำในสถานการณ์เช่นนั้น
11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติ เมื่อเขาารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำการเช่นนั้น

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร
2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศตำแหน่ง การให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้งๆ ยังมีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

4. ลักษณะการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) ได้กล่าวว่ลักษณะการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงผู้นำ ดังนี้

1. เป็นสมาชิก
2. เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุม
3. เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย
4. เป็นกรรมการ
5. เป็นประธานกรรมการ
6. สมาชิกผู้นั้นทำอะไรระหว่างการประชุม
7. สมาชิกผู้นั้นถนัดบทำอะไรในที่ประชุม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6-7) ได้แยกการมีส่วนร่วมออกเป็นลักษณะ ต่อไปนี้

1. ร่วมศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไข ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตาม เป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 1-2) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการ และควบคุมการใช้ กระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์แก่การดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะของสมาชิกในสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

สรุปแล้วความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมในการปฏิบัติงาน และร่วมในการติดตามตรวจสอบ โดยความสมัครใจ ไม่ว่าจะเป็ผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม มีการจัดองค์กรหรือไม่ก็ตาม จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีที่ถูกต้องโดยได้รับการยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ที่จะหาทางออกร่วมกัน เพื่อให้ได้มาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย

5. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังต่อไปนี้ (อ้างใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน. 2543 : 7)

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ

กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระฉ่งในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปักบั้งอยู่ซึ่งอาจจะปักบั้งไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุดบ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคััญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะไปสู่การตัดสินใจก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. การลดค่าใช้จ่ายในการสูญเสียเวลา

กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสั้นเปลืองและเสียเวลาแต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

การตัดสินใจ อย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจ ได้แต่ว่า เมื่อตัดสินใจแล้วและนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ

3. การสร้างฉันทมติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว และการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยัง ก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณีลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ การตัดสินใจนั้นและครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเราก็มองความต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไป ปฏิบัติได้ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและ ปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด”

บางครั้งเมื่อความขัดแย้งนำไปสู่ความขัดแย้งไปสู่ความขมขื่นและการเป็น ปฏิปักษ์ มักจะยากยิ่งขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาประเด็นนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจาก ความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากัน อย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษมันไม่ อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆกรณี

6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

วิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและ น่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนยัง ก่อให้เกิดความตัดสินใจนั้นๆ

7. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชนในโครงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเขาจะค่อยๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชน และต่อที่ว่า สาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่คนคิดเหล่านี้ได้

นำมาผูกคูกันภายในเพื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้เกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของ
สาธารณชนที่เป็น ไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่างๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนี้อาจจะ
ไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้
การศึกษาต่อสาธารณชนที่ค้ำประกันว่าผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหาแต่เขายัง
ได้เรียนรู้ว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไรและ
ทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าวการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นวิธีการฝึกที่มี
ประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ความหมายและแนวความคิด นักรัฐศาสตร์ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของนโยบาย
สาธารณะไว้มากมาย สุดแท้แต่วัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษา ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2
กลุ่ม ความหมายกล่าวคือ (อ้างใน จุมพล หนิมพานิช. 2529 : 567-568)

1. การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น กิจกรรมของรัฐบาล (Activities) ซึ่งใน
ลักษณะนี้เรียกว่าเป็นความหมายแบบกว้าง เช่น Thomas R. Dye ให้ความหมายว่านโยบาย
สาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ Ira Sharkausky
อธิบายว่า เป็นกิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เช่น การบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย
และการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน การจัด
พิธีกรรมอันถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของสังคมหรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ
James B. Anderson เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสนองตอบต่อปัญหา
ต่างๆที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นมาเพื่อ
แก้ปัญหาเหล่านั้นเอง

2. การให้ความหมายนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น แนวทางในการปฏิบัติงาน
(Mean) ของรัฐบาล ซึ่งเป็นความหมายที่แคบลงกว่าความหมายแรก เช่น Harold D. Lasswell
และ Abraham Kaplan ให้ความหมายว่า เป็นแผนงานโครงการที่กำหนดขึ้นมาอัน
ประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ ส่วน Carl J. Friedrich อธิบายว่า เป็น
แนวทางในการปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือของรัฐ ที่มุ่งความสำเร็จตามเป้าหมาย
และวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้ (อ้างใน จุมพล หนิมพานิช. 2529 : 568 และกุลธนา

รนาพงศร. 2532 : 78) ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกันว่า เป็นแนวทางกว้างๆที่รัฐบาลไม่ว่าระดับใดก็ตาม ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายหรือตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ

1. การปกครองแบบกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจนี้เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับของส่วนกลาง เพียงขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น

ในการอธิบายถึงหลักว่าด้วยการกระจายอำนาจ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 หัวข้อใหญ่คือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 99-101)

1.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางเขตแดนมีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งและมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองหากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้ว ก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมืองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา แต่อยู่ในอำนาจควบคุมกำกับของส่วนกลาง ต่อมาสังคมพัฒนาไปสู่การแข่งขัน การให้บริการ และความต้องการมีความหลากหลายสลับซับซ้อน

ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่นี้คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

ในปัจจุบัน มีการผสมผสานแนวคิดทั้งทางการเมืองและการบริหารเข้าด้วยกันดังจะเห็นในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นวางไว้ 3 ประการคือ

1. การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

3. การควบคุมหรือการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ประเทศเป็นส่วนรวม

1.2 การกระจายอำนาจทางบริหารหรือกิจการ

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อนทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจตนเอง มีผู้บริหารตนเองซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้น ๆ การเลือกตั้งผู้บริหาร ไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจเขตแดนที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน

1.3 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 :101)

การแบ่งแยกความแตกต่างดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะหมายถึงการให้ความหมายของหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

1. อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่นการที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควรสามารถแก้หรือยกเลิกคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปใ้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขาดต่อกฎหมายได้

2. อำนาจควบคุมกำกับนั้น ไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขและเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ที่ปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ย่อมมีควรรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรควบคุมฯ จึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมฯ ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์ควบคุมฯ ที่จะยกเลิกหรือสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมโดยหลักแล้วองค์ควบคุมฯ ไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้ อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้เว้นแต่กฎหมายห้ามไม่ให้ทำ

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบบริหารของนิติบุคคล เช่น ภายในนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐหรือองค์กร กระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น เทศบาล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลที่ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา ในขณะที่ความสัมพันธ์กับส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์แบบการควบคุมกำกับ

การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องประสมประสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในรัฐสมัยใหม่ที่ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อน ในขณะเดียวกันระบบการเมืองการปกครองของรัฐต่าง ๆ ในสังคมโลกมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่สำคัญในการตอบสนองต่อการบริหารภารกิจต่าง ๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการด้วยความผาสุกของประชาชน

2. หลักการปกครองท้องถิ่น (local government)

การปกครองท้องถิ่น (local government) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (อ้างใน ประทาน คงฤทธิศึกษาธิการ, 2526 : 3-6 และ อุทัย หิรัญโค, 2523 : 2-3)

2.1 การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (local state government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (non-representative bodies) มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐ ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยซึ่งได้แก่ จังหวัด และอำเภอ และ

2.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร (political and administration decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองหน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (representative

bodies) ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐมีผู้บริหารมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของ ประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่จะกล่าวต่อไปนี้ จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government)

3. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) นั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น มอนตาญ (Mongtagu, 1984 : 574) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจาก การเลือกตั้งโดยอิสระ และความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ใช่รัฐอิสระ ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยให้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ คลาร์ก (Clarke, 1957 : 87-89) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองระดับรองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะจัดตั้งอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง (Wit, 1967 : 14-21) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึงระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้” ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 11-13) ให้ความหมาย

ของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนการที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศยึดถือ และ อุทัย หิรัญโค (2523 : 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรงการบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2526 : 8) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโค (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อมาบังคับความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆตามความเหมาะสมจะปราศจากความควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นพอที่จะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรับจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ

อำนาจหน้าที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

1. โครงสร้างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แผนพัฒนาสามปี 2552-2554 : 21) ประกอบด้วย

1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 18 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

1.2 นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามหลักเกณฑ์คือ แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้โดยแต่งตั้งจำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน

นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยการบริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาล ตลอดจนแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้

1.3 พนักงานเทศบาล รับผิดชอบงานประจำทั่วไปของเทศบาล ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและการบริหารงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลและพนักงานจ้าง ซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า มีรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย และมีส่วนราชการ ต่าง ๆ ของเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันรวมถึงพนักงานจ้างของเทศบาล

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน การจัดการสาธารณูปการและบริหารขั้นพื้นฐานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.1 อำนาจหน้าที่ตาม พรบ. เทศบาล พ.ศ.2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เช่น

2.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

2.1.3 รักษาความสะอาดของถนน ทางเท้า และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

2.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

2.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ฯลฯ

2.2 อำนาจหน้าที่ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2.2.2 การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

2.2.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

2.2.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

2.2.5 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

2.2.6 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

2.2.7 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

2.2.8 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

2.2.9 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.2.10 การส่งเสริมการกีฬา

2.2.11 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาพและสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

2.2.12 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น

2.3.1 พรบ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535

2.3.2 พรบ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2542

2.3.3 พรบ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2422

2.3.4 พรบ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475

2.3.5 พรบ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

2.3.6 พรบ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510

2.3.7 พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535

2.3.8 พรบ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

2.3.9 พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ฯลฯ

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำในเขตเทศบาลแล้ว อาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยกิจการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจตราเทศบัญญัติ โยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและมีบทลงโทษปรับผู้ละเมิดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้เกินหนึ่งพันบาท ในการดำเนินการดังกล่าวเทศบาลได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้แบ่งส่วนการบริหารออกเป็น ดังนี้ (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แผนพัฒนาสามปี 2552-2554 : 23)

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองวิชาการและแผนงาน
3. กองช่าง
4. กองคลัง
5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
6. กองการศึกษา (มีโรงเรียนในสังกัดเทศบาล 7 แห่ง)
7. กองสวัสดิการสังคม
8. หน่วยงานตรวจสอบภายใน
9. สถานชนานุบาล (โรงรับจำนำ 1 แห่ง)

3. สภาพทั่วไปของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

สภาพปัจจุบันของชุมชนเมืองร้อยเอ็ดทางด้านกายภาพ พบว่า ชุมชนเมืองร้อยเอ็ด เป็นเมืองเก่าที่เคยรุ่งเรืองในอดีตยังคงมีคูเมืองและกำแพงเมืองบางส่วนที่ยังเหลืออยู่ แสดงให้เห็นถึงลักษณะพื้นที่ของชุมชนเมืองเก่าค่อนข้างเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส ล้อมรอบด้วยคูเมืองและกำแพงเมือง มีบึงพลาญชัยเป็นสัญลักษณ์ของจังหวัด ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางเมืองของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ชุมชนในอดีตได้เกาะกลุ่มตามแนวถนนด้านเขตคูเมือง บริเวณด้านเหนือและด้านตะวันออกของบึงพลาญชัยตามแนวถนนผดุงพานิช ถนนหายโศก และถนนดำรงราษฎร์วิถี ปัจจุบันชุมชนได้ขยายไปในบริเวณด้านใต้ และด้านตะวันออกของบึงพลาญชัยตามแนวถนน

เทวภิบาล ถนนประชาธรรมรักษ์ และถนนปัทมานนท์ และได้ขยายออกมานอกบริเวณคูเมือง และนอกเขตเทศบาลทุกด้าน ตามแนวถนนที่แยกออกจากบริเวณชุมชนเมือง ด้านทิศใต้จรด ถนนเตียงเมือง ส่วนพื้นที่บริเวณรอบๆชุมชนส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ด้าน ตะวันตกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่เขตทหาร

การแบ่งเขตการปกครอง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้แบ่งชุมชนย่อยเพื่อการพัฒนาไว้ 20 ชุมชน ได้แก่ (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แผนพัฒนาสามปี 2552-2554 : 8)

1. ชุมชนท่านคร
2. ชุมชนวัดป่าไร่
3. ชุมชนวัดเหนือ
4. ชุมชนวัดคุ้ม
5. ชุมชนศิริมงคล
6. ชุมชนวัดบึง
7. ชุมชนรอบเมือง
8. ชุมชนพระอารามหลวง
9. ชุมชนทุ่งเจริญ
10. ชุมชนพิพิธภัณฑ
11. ชุมชนตลาดหนองแคน
12. ชุมชนศรีอุดม
13. ชุมชนวัดเวฬุวัน
14. ชุมชนบ้านหนองหญ้าม้า
15. ชุมชน บขส.
16. ชุมชนจันทร์เกษม
17. ชุมชนโรงพยาบาล
18. ชุมชนราษฎร์อุทิศ
19. ชุมชนโรงเรียนเมือง
20. ชุมชนมั่นคงพัฒนา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าได้มีการศึกษาผลงานที่เกี่ยวข้องกับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเห็นว่าข้อคิด ข้อเสนอแนะ ตลอดจนผลการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาคั้งนี้ จึงได้นำเสนอผลการศึกษาในประเด็นที่มีความสำคัญ พอสังเขป ดังนี้

เชษฐชัย ศรีสุชาติ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ศึกษากรณีการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ชาวชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1. เพื่อศึกษาว่าชาวชุมชนแออัด ซึ่งถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัย และ/หรือ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ มากน้อยแค่ไหน และอย่างไร และ 2. ศึกษาว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของชาวชุมชนแออัดว่า มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ มากน้อยแค่ไหน และอย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ชาวชุมชนแออัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากกว่าหน่วยงานของรัฐในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ ทั้งในด้านการริเริ่มโครงการ การแนะนำสมาชิกชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ และการเลือกพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ ส่วนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้สนับสนุนให้การดำเนินงานต่างๆ ของโครงการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังพบว่าชาวชุมชนแออัดที่มีสถานภาพสูงทางเศรษฐกิจ สังคม และเป็นกรรมการ โครงการ มีส่วนร่วมสำคัญในขั้นตอนของกระบวนการจัดการที่อยู่อาศัยใหม่ มากกว่าชาวชุมชนแออัดทั่วไป

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 359 คน ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าสถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการทดสอบสมมุติฐานใช้ค่าสถิติ ONEWAY ANOVA ซึ่งผลของการศึกษาได้ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือการชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือ การร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่

เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปูคือการผ่านสังคมประจักษ์ทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติไม่เกินระดับ 0.5

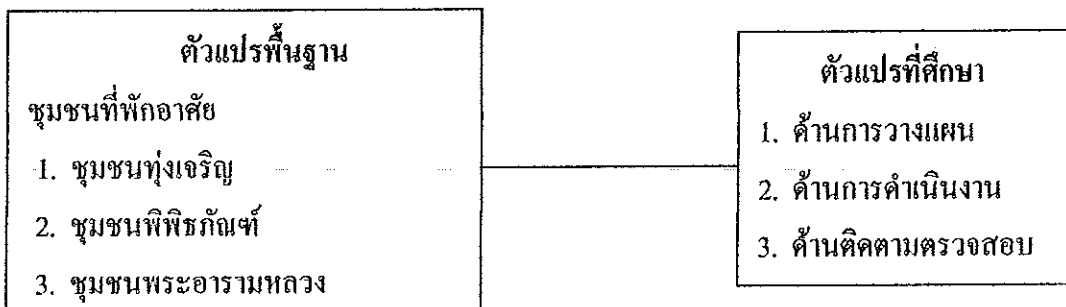
ชาติ ทรงศิริ (2547 : บทคัดย่อ) การศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองนครนายก อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อ ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลเมืองนครนายก และศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลเมืองนครนายก โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้น ไป) ซึ่งมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลเมืองนครนายก จำนวน 399 คน โดยเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามและใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีอายุ 61 ปี ขึ้น ไป ประกอบอาชีพค้าขาย มีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาทต่อเดือน จบการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นสมาชิกกลุ่ม มีระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่า 20 ปี รู้ข้อมูลข่าวสารกิจการของเทศบาล มีระดับความรู้ความเข้าใจสูงในการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล และมีระดับการมีส่วนร่วมปานกลางในการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยด้านเพศ อายุ อาชีพ การเป็นสมาชิกกลุ่ม และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านรายได้ การศึกษา ระยะเวลาอาศัยในพื้นที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

พรธรรมา สมิษฐ์ (2549 : บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง และเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ ประชาชนผู้ทำการค้าขายในตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง ศึกษาระหว่างวันที่ 1-31 สิงหาคม 2548 ตัวแปรอิสระที่ใช้ คือ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพหลัก และรายได้

ที่แตกต่างกัน ตัวแปรตามคือ ลักษณะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว 5 ชั้น ได้แก่ ชั้นริเริ่มการพัฒนา ชั้นวางแผนการพัฒนา ชั้นดำเนินการพัฒนา ชั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และชั้นประเมินผลการพัฒนา ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำบางน้ำผึ้งด้านริเริ่มการพัฒนาอยู่ในระดับสูง เนื่องจากวิถีชีวิตแบบสังคมท้องถิ่นที่มีความผูกพันกันเป็นผู้กำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนา ด้านรับผลประโยชน์จากการพัฒนาอยู่ในระดับสูงเพราะเป็นขั้นตอนที่ประชาชนที่มีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาทางด้านวัตถุและด้านจิตใจและก่อเกิดการสร้างงานสร้างอาชีพของประชาชนระดับสูงสุด ศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ที่ต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ข้อเสนอแนะการวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เป็นตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง อบต. ควรจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นและได้วางแผนพัฒนาที่มีการประชาสัมพันธ์ตลาดน้ำบางน้ำผึ้งให้เป็นที่รู้จักมากขึ้นและระบบการบริหารภายใน อบต. ให้ใช้ระบบคุณธรรม เพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่และการสร้างงาน สร้างอาชีพของชุมชนให้ใช้กระบวนการการพัฒนาแบบบูรณาการ

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองคูเมือง ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นการศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงานและด้านการติดตามตรวจสอบ ผู้ศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสร้างกรอบการศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคลองคูเมืองในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด : 2549) ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา