

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์

ในบทนี้ได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์ เพื่อให้การวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML เกิดความกระจ่างและมีกรอบแนวคิดที่ชัดเจน ดังนั้นจึงได้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ในส่วนที่ 1 – 2 และส่วนของวรรณกรรมปริทัศน์อยู่ในส่วนที่ 3 – 4 ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึง แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Theory of Participatory Democracy) โดยได้จำแนกไว้ใน 5 หัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Definition of Participatory Democracy) ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Importance of Participatory Democracy and the Promotion of Democratic Government) ระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Level and Instruments of Participatory Democracy) รูปแบบและกระบวนการของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Process of Participatory Democracy) และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนที่สอง กล่าวถึง แนวคิดทฤษฎีเรื่องโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล (Theory of Power structure and pressure groups) โดยได้นำแนวคิดทฤษฎี โครงสร้างอำนาจ (Power structure) และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power relation) รวมทั้งได้นำแนวคิดเรื่องกลุ่มอิทธิพล ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของอำนาจ (Power) อิทธิพล (Influence) อำนาจหน้าที่ (Authority) กลุ่มอิทธิพล (Pressure groups) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) มาใช้ในการอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจในการศึกษากระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML มากยิ่งขึ้น

ส่วนที่สาม กล่าวถึง การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีผู้ศึกษาผลที่เกิดขึ้นในกรณีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมและโครงการต่างๆ รวมถึงการวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัย พร้อมกับการให้ข้อเสนอแนะจากงานศึกษา

ส่วนสุดท้าย กล่าวถึง การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล ในกรณีศึกษารูปแบบต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางของการศึกษาในเรื่องโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล ที่เป็นปัจจัยหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยในหมู่บ้านและชุมชน

โดยทั้ง 4 ส่วน เป็นแนวทางการศึกษาวิจัยในเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2.1 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การทำความเข้าใจประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงคำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" (Public Participation) ก่อน เพราะ "การมีส่วนร่วม" ในกรอบคิดการพัฒนามีฐานคติที่แตกต่างกันอยู่ 2 ฐานหลัก ได้แก่

แนวความคิดที่ 1 ที่เชื่อเรื่องศักยภาพของปัจเจกและการมีส่วนร่วมในระบบทุนนิยม

การมีส่วนร่วมทางสังคมเป็นกรอบคิดตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับความเชื่อในระบบประชาธิปไตยที่เชื่อเรื่องสิทธิและความเสมอภาคระหว่างประชาชน นอกจากนั้นความเชื่อเรื่อง "การมีส่วนร่วม" มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับความเชื่อ ในเรื่อง "ความเป็นปัจเจก" (Individualism) ที่มีความสามารถและศักยภาพที่คิดเองเป็นในการแสดงความคิดเห็นของตนในชุมชนที่สังกัด ปัจเจกเหล่านี้มีความตระหนักว่าพวกเขาจำเป็นต้องมารวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกๆคน ภายใต้กติกาที่ร่วมกันกำหนด¹ ซึ่งตามความหมายการมีส่วนร่วมภายใต้แนวคิดนี้ เป็นกรอบแนวคิดหลักที่รัฐใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน เช่น การพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน จากโครงการ SML ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมทำ ภายใต้กติกาที่รัฐกำหนดและออกแบบมาให้

¹ จามะรี เชียงทอง, สังคมวิทยาการพัฒนาศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2549.), หน้า 153.

แนวความคิดที่ 2 แนวความคิดชุมชนนิยม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวความคิดชุมชนนิยม (Communitarianism) ที่เน้นความสำคัญของ "ชุมชน" หรือมนุษย์ที่รวมกัน (มากกว่าที่จะเป็นมนุษย์แต่ละคน) ในการร่วมกันกำหนดการกระทำต่างๆ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน² ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้เป็นแนวความคิดที่มีความหมายครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างมากกว่า แนวความคิดการมีส่วนร่วมแบบรัฐคิดเพื่อใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเช่นนี้พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ยกตัวอย่างเช่น การจัดการเมืองฝาย การจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ของหมู่บ้านและชุมชนต่างๆ เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวไปทั้ง 2 แนวความคิด แสดงให้เห็นว่าแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้กติกาของโครงการ SML ที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำหนดขึ้นมา เป็นเพียงแนวทางหนึ่งที่อยู่ภายใต้กรอบแนวความคิดที่เชื่อในเรื่องศักยภาพของปัจเจกและการมีส่วนร่วมในระบบทุนนิยมเท่านั้น ขั้นตอนต่างๆ ที่โครงการ SML สร้างขึ้นเป็นหลักเกณฑ์เพื่อให้ชาวบ้านได้ดำเนินโครงการ แสดงให้เห็นถึงการลดทอนระดับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านลงไปให้เหลืออยู่ภายใต้กรอบแนวความคิดของรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมของชาวบ้านมีความหมายที่กว้าง และละเอียดอ่อนมากกว่าที่รัฐมอง

สำหรับประเทศไทย คำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา และรัฐได้ใช้คำว่ามีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยที่คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในแง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่า การเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังคงอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจ เป็นเรื่องๆ ไป เช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้ จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้านด้วย³

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

³ เสน่ห์ จามริก และคณะ, นโยบายในการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี, 2523), หน้า 23. อ้างโดย คณิตกิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก สถาบันพระปกเกล้า (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 11.

ในขณะที่เดียวกันความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) นั้น อาจจะยังไม่เข้าใจแน่ชัดอย่างแพร่หลายในหมู่ของคนจนในชนบท ดังที่มีนักพัฒนาบางคนเคยแสดงความเห็นว่า แม้แต่คำว่า กลุ่ม ชาวชนบทเองยังบอกว่าเป็นคำที่คนข้างนอกเอามาใช้ ชาวบ้านเองนั้นมีความเข้าใจทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมของการช่วยเหลือกัน การร่วมมือกัน การแบ่งปัน และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ซึ่งไม่ต้องพิจารณาไปไกลถึงสังคมในอุดมคติของชาวบ้าน คือ สังคมของพระศรีอารีย์ ในความเป็นจริง ชาวบ้านที่ยากจนต่างมีประสบการณ์ที่เป็นจริงที่เกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมทรัพยากร โดยที่สถาบันต่าง ๆ ภายนอกเป็นผู้ที่ควบคุมการใช้ทรัพยากร ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ชาวบ้านเองอาจจะไม่ตระหนักว่าทำไมตนเองถึงไม่มีอำนาจควบคุม หรือจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร แม้กระทั่งศักยภาพของตัวเองที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน การเอา ภาษา มาจาก ภายนอก อาจจะเพิ่มอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงศักยภาพตนเอง⁴ แต่ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ขณะนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในภาคของการพัฒนากันอย่างแพร่หลาย

นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มองการมีส่วนร่วมในหลายมิติทั้งในเชิงลึกและกว้าง ดังนี้⁵

- 1) การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ
- 2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น
- 3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

⁴ Andrew Turton, Production, Power and Participation in Rural Thailand: Experience of Poor Farmers' Groups (Bangkok: United Nations Research Institute for Social Development, 1987), อ้างโดย อภิชัย พันธเสน, แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา (กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พรินท์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 163.

⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 12.

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้ง สิทธิ และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็น ในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้ง และดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึง ว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วม คือ การจัดการโดยใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถ ในการควบคุมทรัพยากร และระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวนี้ จะไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อ โครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับ ทุก ๆ คน⁶ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจาย อำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความ ต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น⁷ ในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม แต่ที่ถูกกล่าวถึงเสมอมีอยู่ 4 เรื่อง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการบริหาร นอกจากนั้นในแต่ละเรื่องยังเกิดการมีส่วนร่วมได้ในหลายลักษณะ และหลาย

⁶ เจมส์ แอล เครตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ (กรุงเทพฯ : ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย, 2543), หน้า 19.

⁷ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาวันสิ่งแวดล้อมไทย ณ ห้องบอลรูม ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 2543), หน้า 1.

รูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะสนใจพิจารณาในแง่มุมไหน โดยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ⁸

- 1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม
- 2) ต้องมีความเสมอภาคประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ
- 3) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จำเป็นจะต้องมีส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมเข้าไปด้วย จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดย เจมส์ แอล เครตัน ได้นิยามองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ด้าน ดังนี้⁹

- 1) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน หมายถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องมีความชัดเจนและเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
- 2) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย หมายถึงการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
- 3) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย หมายถึงการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

ดังที่ได้กล่าวไป เจมส์ แอล เครตัน ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุก ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไปบางประการ เกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่¹⁰

⁸ เจลิม เกิดโมลี, แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2543), หน้า 2.

⁹ เจมส์ แอล เครตัน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, อ้างแล้ว, หน้า 43 -45.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

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

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม ขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาคและความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปความหมายของกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้างได้ว่าเป็นการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ เป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการและร่วมรับผลประโยชน์ โดยเป้าหมายของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้น ๆ

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงการ SML จึงขอจำกัดคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เฉพาะในส่วนกระบวนการส่งเสริมและเรียนรู้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วคำว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นระบบย่อยที่สำคัญระบบหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งนิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เพื่อแก้ไขปัญหาคัดค้านของระบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยตัวแทน (Indirect or Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตนเอง ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมี

อิทธิพลต่อ กิจกรรมส่วนรวม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและเป็นการมี ประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ จาก คำนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ¹¹

- 1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
- 2) เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ
ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
- 3) อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
- 4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 5) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้
มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
- 6) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

สำหรับการศึกษาคำนี้ ขอเพิ่มเติมในเรื่องโอกาสและการเข้าถึงในการมีส่วนร่วม จากประชาชน เพราะโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ การที่บุคคลจะได้รับโอกาสนั้น ต้อง มีปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ภายในหมายถึงแรงจูงใจที่อยากจะเข้าร่วม และภายนอกหมายถึง สภาพบริบทของสังคมนั้นๆ ที่จะเป็นสังคมแห่งการเปิดโอกาสมากขึ้นเพียงใด

2.1.2 ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เจมส์ แอล เครตัน กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่ง ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่ง ประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการเสริมสร้างความ สัมพันธ์ในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ

¹¹ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, อ่างแล้ว, หน้า 15.

การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด" ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน¹²

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบ ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับ สังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของ ประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการ ตอบสนอง

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ แสดงทัศนคติและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับ ปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของ รัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

2.1.3 ระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ และนักวิชาการต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ หลากหลาย แต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกัน โดย Cohen และ Uphoff ได้จำแนกการมีส่วน ร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ¹³

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

¹² เจมส์ แอล เครตัน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, อ้างแล้ว, หน้า 25-28.

¹³ John M. Cohen and Norman T. Uphoff Ithaca, Rural development participation: concepts and measures for project design, implementation and evaluation (New York : The Rural Development Committee Center for International Studies Cornell University, 1977). p 97.

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

เช่นเดียวกับ เจลิม เกดโมลี ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมว่ามีอยู่ 3 ระดับ คือ¹⁴

- 1) ร่วมคิดตัดสินใจ คือ ต้องทั้งร่วมคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง
- 2) ร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด
- 3) ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ให้ข่าวสารข้อมูล ถึงการสนับสนุนทรัพยากรบริการ

ทั้งนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ในหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐบาล แต่จะยุคว่าจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน ปราวณี พันธุมสินชัย ได้ทำการศึกษาการศึกษาลำดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีส่วนร่วมดำเนินการ และมีมีส่วนร่วมสนับสนุน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญของรัฐบาลด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ คือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ¹⁵

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ได้แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหากระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้¹⁶

¹⁴ เจลิม เกดโมลี, อ้างแล้ว, หน้า 3.

¹⁵ ปราวณี พันธุมสินชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ใน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการสัมมนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 4 สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และคณะ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ : องค์การพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม, 2536), หน้า 408 - 410.

¹⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 22 - 23.

1) **ระดับการให้ข้อมูล** เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจจะทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2) **ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเดิมในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3) **ระดับการปรึกษาหารือ** เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) **ระดับการวางแผนร่วมกัน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การให้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นอาทิ

5) **ระดับการร่วมปฏิบัติ** เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) **ระดับการควบคุมโดยประชาชน** เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระดับขั้นและเครื่องมือที่ใช้ชี้วัดระดับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของหมู่บ้านและชุมชนโดยส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกัน เพียงแต่ว่าแนวทางใดจะเป็นตัวบ่งชี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ชัดเจนมากกว่ากัน หมายถึงการอธิบายเหตุผลได้เป็นอย่างดี และสำหรับการศึกษาระบบการเรียนรู้อาเซียนจากโครงการ SML ครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการบ่งชี้ระดับของ คณิตศาสตร์บัวเอี่ยม และคณะ ประกอบกับการประยุกต์การแบ่งระดับในแนวคิดอื่นๆ เพื่อใช้อธิบายการศึกษา

2.1.4 รูปแบบและกระบวนการของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบของการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ การแบ่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ เช่น การศึกษาของ เจลิม เกิดโมลี พบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ ตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วม คือ¹⁷

- 1) การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือเป็น การมีส่วนร่วมโดยตรง
- 2) การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีการหนึ่ง
- 3) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็น การมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น

ส่วนวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายวิธี เริ่มจากวิธีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในขั้นรับรู้ข่าวสารของโครงการและแสดงความคิดเห็น เช่น การร่วมประชุมถกปัญหาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็นตามวิถีทางประชาธิปไตย การประสานงานการทัศนศึกษาการเข้าร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น และวิธีที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการตัดสินใจเลือก เช่น การออกเสียงแสดงประชามติเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกแทนรัฐบาล การเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารโครงการ ไปจนถึงวิธีที่ประชาชนคุ้นเคยกันมากที่สุด ก็คือ การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง

จากการศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและจากการศึกษาพบว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งจากการชักชวนของรัฐบาลและประชาชนเป็นผู้ริเริ่มวางแผนเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีกระบวนการที่สำคัญ ซึ่งได้มีผู้ศึกษาเรื่องขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้พอสรุปได้ดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง แบ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนควรมี 4 ขั้นตอน คือ¹⁸

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม

¹⁷ เจลิม เกิดโมลี, อ่างแล้ว, หน้าเดิม.

¹⁸ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, การบริหารงานพัฒนาชนบท : การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 272-273

- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ในขณะที่ อคิน รพีพัฒน์ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและเห็นว่ามี 4 ลักษณะกล่าว คือ¹⁹

- 1) ร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไข
- 2) ตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหา
- 3) ร่วมในการปฏิบัติและในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ร่วมประเมินผลในกิจกรรมการพัฒนา

และในผลการศึกษาระบวนการที่มีส่วนร่วมของชาวบ้านในกิจกรรมป่าชุมชนของ ศลิษา พึ่งแสงแก้ว พบว่าได้ยึดหลักขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ²⁰

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติ
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวถึงกระบวนการคิดเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอนด้วยกัน²¹

- 1) การตกลงในขั้นตอนหรือกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ
- 2) การระบุถึงวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ

¹⁹ อคิน รพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 107 - 111.

²⁰ ศลิษา พึ่งแสงแก้ว, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ป่าไม้ : ศึกษาเฉพาะกรณีป่าชุมชน ห้วยแก้ว อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์พัฒนาสังคมมหาบัณฑิต สาขาการจัดการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

²¹ เจมส์ แอล เครตัน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, อ้างแล้ว, หน้า 121 - 123.

3) การระบุถึง "การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร" ที่ต้องการเพื่อช่วยให้การตัดสินใจแต่ละขั้นตอนมีความสมบูรณ์ขึ้น ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวรวมข้อมูลที่ต้องจัดหาให้สาธารณชนทราบอย่างเพียงพอและสมบูรณ์และข้อมูลที่ต้องการทราบจากสาธารณชน

4) การระบุกลุ่มหรือผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการที่จะให้มีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ

5) การระบุสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล่อมประเด็นอยู่ ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกเทคนิคของการมีส่วนร่วมของประชาชน

6) การระบุถึงเทคนิคที่เหมาะสมและผลที่จะเกิดขึ้นเพื่อช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ต้องการประสบความสำเร็จ

เจมส์ แอล เครตัน (Creighton) ได้อธิบายแนวทางการตัดสินใจในรูปแบบกว้าง ๆ โดยอาจแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญด้วยกัน คือ

- 1) การพิจารณาระบบปัญหา ความต้องการ และวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา
- 2) พิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา
- 3) ประเมินข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกนั้น
- 4) เลือกทางเลือกที่ชอบมากกว่า

เมื่อได้กำหนดกระบวนการตัดสินใจแล้ว ขั้นตอนต่อไป ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อขั้นตอนนี้ดำเนินการแล้วก็สามารถที่จะกำหนดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ต้องการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า ต้องกำหนดลงไปว่าเราต้องการที่จะทำอะไรกับสาธารณชนให้สำเร็จในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสอดคล้องกับกระบวนการตัดสินใจ และเพื่อที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นจะต้องได้ข้อมูลบางอย่างจากสาธารณชน อีกทั้งการที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาธารณชนก็จะต้องได้รับข้อมูลบางอย่างจากเราเช่นกัน ดังนั้นการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ²² เพราะจะนำไปสู่การตัดสินใจที่เป็นระบบ และเหมาะสมกับสภาวการณ์นั้นๆ

²² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 30.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอน และแต่ละกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล้อมอยู่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ระบุถึงเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการมีระบบความคิดในการตัดสินใจและเข้าร่วมได้อย่างเหมาะสม

2.1.5 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ มีปัจจัยสำคัญประการใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาของ เจมส์ แอล เครตัน (Creighton) พบว่า การที่คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ²³

- 1) ความใกล้ชิดปัญหา
- 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
- 4) ประเด็นทางด้านสังคม / สิ่งแวดล้อม
- 5) ค่านิยม
- 6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

ปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือระดับผลกระทบของปัญหากับชีวิตของตน และผลประโยชน์ส่วนตนนั่นเอง เจมส์ แอล เครตัน (Creighton) อธิบายเพิ่มเติมต่อว่าประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้²⁴

- 1) การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไป ถึงผลที่จะติดตามมาของการกระทำที่ได้นำเสนอเพื่อที่ประชาชนจะได้เลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร

²³เจมส์ แอล เครตัน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, อ้างแล้ว, หน้า 158 - 161.

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

- 2) การให้ข้อมูลกับสาธารณชนโดยทั่วไปถึงผลที่จะตามมาของการที่จะไม่ทำตามกิจกรรมที่น่าเสนอ
- 3) การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะรู้ว่าเขาจะมีส่วนร่วมอย่างไรถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม
- 4) การจัดหาช่องทางที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทุก ๆ ส่วนของสาธารณชนแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ
- 5) การสร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็นจากทุก ๆ ส่วนในชุมชนจะได้รับการเก็บรวบรวม

กล่าวโดยสรุป กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้าง หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยเป้าหมายของการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้น ๆ การมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้น ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ ต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย มีกิจกรรมเป้าหมาย และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และสถานการณ์เฉพาะที่เผชิญอยู่ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ระบุถึงเทคนิคที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจวัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อเห็นว่าตนจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจโดยจำนวนและสัดส่วนของประชาชนจะแตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งหมายความว่าไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่งที่เหมาะและใช้ได้ผลดีกับทุกสถานการณ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลโดยประชาชนจะมีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การเข้า

มามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นควรจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน จากการศึกษา ยังพบว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งจากการชักชวนของรัฐบาลและประชาชนเป็นผู้เรียกร้องเอง สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากนั้นจึงร่วมตัดสินใจโครงการ และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการ รวมถึงลดจนการรับภาระบำบัดและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ การร่วมในการกำหนดนโยบายการออกกฎหมาย การเลือกตั้ง และการใช้อำนาจการบริหารนโยบาย เป็นต้น

จากการศึกษาเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่า มีเครื่องมืออยู่หลายประเภทอาทิ เช่น การประชาพิจารณ์ การสอบถามสาธารณะ การออกเสียงประชามติ ส่วนเครื่องมือสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลากหลาย เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ และการแสดงประชามติ เป็นต้น สำหรับลำดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น พบว่า หากประชาชนมีส่วนร่วมมาก อำนาจของรัฐบาลก็จะน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการมีส่วนร่วมมากไปหากการมีส่วนร่วมน้อยได้ดังนี้ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยดังได้กล่าวมาข้างต้น เทคนิคการมีส่วนร่วมนับเป็นปัจจัยสำคัญ ปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพ ในเรื่องประสิทธิผลของการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการเลือกใช้เทคนิคการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นอย่างเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนี้จะต้องมีการเลือกรูปแบบของการประชุมให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายของการประชุม ขนาดของผู้ฟัง ระดับของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม เป็นต้น เช่น การประชุมที่ต้องการระดมความคิดเห็นจากคนจำนวนมากในระยะเวลาอันจำกัดอาจจะใช้การประชุมแบบกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มย่อยหลาย ๆ กลุ่ม ถ้าเป็นประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเฉพาะอย่างอาจจะใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ ในกรณีที่มีผู้มาร่วมประชุมจำนวน 50-60 คน และมีเป้าหมายเพื่อสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันจากผู้แทนกลุ่มหลายประเภท อาจจะใช้การประชุมแบบการสร้างภาพอนาคตร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ ในการประชุมแต่ละครั้งไม่จำเป็นต้องเลือกใช้การประชุมเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของปัจจัยอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นประกอบด้วย เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและ

ระดับชาติสามารถหาทางออกที่เหมาะสมที่สุดอย่างสันติวิธีในการแก้ปัญหาหรือพัฒนา อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมในที่สุด

2.2 แนวคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่งซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีฐานะสูงและผู้ที่มีฐานะต่ำ สิ่งที่ปรากฏคือโครงสร้างทางอำนาจของสังคมไทย ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเสนอรูปแบบความคิด “การจัดชนชั้นทางสังคม” (social class) ขึ้น อันเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการที่จะนำมาอธิบายโครงสร้างอำนาจทางสังคมไทยได้เป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับว่าภาพรวมของการจัดชนชั้นดังกล่าว ขณะเดียวกันก็มีความเด่นชัดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นที่มีลักษณะผลประโยชน์และอำนาจร่วมกันซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์ในแนวนอน²⁵

การพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทำให้จิตสำนึกของการรวมตัวกันเป็นชนชั้นมีความเด่นชัดมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้อภิสิทธิ์ของความเป็นชนชั้นที่มีอำนาจมักมาเชื่อมโยงกับแวดวงการเมืองมากขึ้นและจากความแตกต่างในระดับของฐานะและตำแหน่งทางสังคมนี้เองที่กลายเป็นแบบแผนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบทางสังคม โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนความไม่เสมอภาคกันในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านการเมืองเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม²⁶

ความสัมพันธ์ของการเกิดชนชั้นนับว่ามีความเป็นมาที่ค่อนข้างยาวนานนับจากการก่อตัวของระบบศักดินาในยุโรปหรือในสังคมซีกโลกตะวันออกได้กลายมาเป็นรากฐานของการจัดระเบียบทางองค์กรเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ภายได้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในชนชั้นที่แตกต่างกันและความสัมพันธ์ในลักษณะที่ว่านี้ได้ถูกนำมาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ภายใต้ระบบทุนนิยม²⁷ ในปัจจุบัน

การศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงในชุมชนนั้นๆว่า ใครมีอำนาจอิทธิพล หรือคนกลุ่มใดที่มีอำนาจอิทธิพลในการปกครองชุมชน และยิ่งศึกษาถึงกลุ่มชนชั้น

²⁵ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, ระบบอุปถัมภ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 16.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “การต่อสู้ของชนชั้น” วารสารสังคมศาสตร์ 24 (เมษายน 2530) : 126

นำที่มีอำนาจหรือปกครองชุมชนนั้นว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร สามารถแบ่งระดับของกลุ่มอำนาจได้ก็กลุ่ม ก็ระดับ และนอกจากนี้ยังเป็นการสำรวจดูว่าในชุมชนชั้นนำที่มีอำนาจนั้น ไม่ใช่ทุกคนจะมีอำนาจเท่าเทียมกันแต่มีอำนาจที่ลดหลั่นกันจากสูงถึงต่ำ และอำนาจที่ไม่เท่ากันสามารถแบ่งได้อย่างไร เป็นก็ระดับ ในแต่ละระดับมีใครบ้างและยังศึกษาไปถึงว่า ชนชั้นนำในกลุ่มและระดับของอำนาจที่แตกต่างกันนี้มีความสัมพันธ์ทางอำนาจและอิทธิพลกันอย่างไร การมองรวมๆทั้งหมดดังกล่าวจึงเป็นการศึกษาถึง "โครงสร้าง" ของอำนาจในหมู่บ้าน/ชุมชนนั่นเอง

ดังนั้นการที่จะทราบโครงสร้างหรือระดับของอำนาจก็ดูว่าการประชุมหรือการตัดสินใจนั้น ใครมีส่วนร่วม ใครเข้าประชุมบ้าง และผลการตัดสินใจจากการประชุม ใครได้ใครเสีย คนที่มีอำนาจมากที่สุดคือคนที่ครอบงำและได้ผลประโยชน์มากที่สุด

จากแนวความคิดของชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจชุมชนของทั้งสองกลุ่ม จะเห็นได้ว่าต่างก็มีวิธีการที่จะศึกษาที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ยังยึดถือแนวความคิดหลักในเรื่องอำนาจและอิทธิพล ซึ่งอำนาจเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในแง่ของการเมือง และการบริหารในแง่ของการเมือง บุคคลหรือกลุ่มใดก็ตามหากต้องการจะเข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นๆจะต้องมีอำนาจ อนึ่งการมีหรือการได้มาซึ่งอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในกรณีที่สังคมนั้นเป็นสังคมที่มีกลุ่มต่างๆที่เข้มแข็งมากมายหลายกลุ่ม มิได้มีหรือได้มาโดยง่ายจะต้องมีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง

โดยที่อำนาจ (Power) และอิทธิพล (Influence) เป็นแนวความคิดหรือเป็นคำศัพท์ที่ผู้ใช้มักสับสนปนกันจนนำไปสู่ความเข้าใจผิดที่เกิดขึ้นเสมอ จากคำนิยามของอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างไปจากคำว่า อิทธิพล

การศึกษางานของโยชิฟุมิ ทามาดา (Yoshifumi Tamada)²⁸ กล่าวไว้ว่า "อำนาจ" โดยสรุปแล้ว หมายความว่า ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการใดสิ่งหนึ่ง โดยมีสถาบันมารองรับเป็นกฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้นจึงมีสภาพการบังคับใช้ ในขณะที่อิทธิพลไม่มีสถาบันมารองรับ แต่อิทธิพลจะสร้าง "ความกลัว" ซึ่งเป็นการบังคับแบบมีนัยของความรุนแรงหรือเป็นภัยที่จะเกิดกับผู้ที่ไม่กระทำตาม และสำหรับ "อำนาจหน้าที่" (authority) หมายถึงอำนาจที่เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือในองค์การว่าถูกต้องชอบธรรม (legitimate power) จึงเป็นอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจตามประเพณีก็ได้ แม้ว่าการแยกแยะความหมายระหว่าง "อำนาจ" กับ "อิทธิพล" ให้ชัดเจนนั้นไม่่ง่ายนัก แต่ความหมายของสองคำนี้ไม่ใช่อันเดียวกันแน่นอน อาจกล่าว

²⁸โยชิฟุมิ ทามาดา (Yoshifumi Tamada), "อิทธิพล" และ "อำนาจ" การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ (Ithiphon and Amnat : an informal aspects) ใน รัฐศาสตร์สาร เล่มที่ 46 ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 เดือนธันวาคม 2537 (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 75 - 95

ได้ว่า "อำนาจ" หมายถึงอำนาจทางการ คือการมีกฎหมายรองรับเป็นทางการ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ นายอำเภอ แต่ "อิทธิพล" หมายถึงอำนาจไม่เป็นทางการ ไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น อิทธิพลของเจ้าพ่อท้องถิ่น โดยทั่วไปบุคคลที่จะได้รับอำนาจนั้น มีที่มาจากสถานภาพทางวิชาชีพ ความรู้ความสามารถของบุคคลแต่ละคน และอำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนก็ตามจะมีความหมายอย่างยิ่งถ้าเป็นที่ยอมรับจากทุกๆคนหรือทุกๆคนยอมรับอำนาจนี้

การพิจารณาอำนาจนั้นสามารถที่จะกล่าวถึงอำนาจใน 2 ฐานะก่อนคือ อำนาจในฐานะที่เป็นเป้าหมาย และอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือ

1. การพิจารณาอำนาจในฐานะที่เป็น เป้าหมาย

เป็นการพิจารณาหรือมองอำนาจในฐานะที่เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในหลายเป้าหมายหรือหลายวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ ความสำคัญของเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วเกิดจากการที่ตัวเป้าหมายเองสามารถทำให้เป้าหมายอื่นๆบรรลุผลได้เพราะไม่มีผู้นำหรือผู้บริหาร คนใดสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของตน หรือผลประโยชน์ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นส่วนน้อยหรือส่วนใหญ่ในองค์กรนั้นๆได้ ถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนนั้นไม่มีอำนาจ

2. อำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือ

อย่างไรก็ตามควรจะได้รับพิจารณาหรือมองอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือด้วย โดยเฉพาะวิธีการหรือเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์ของบุคคล หรือของกลุ่มในหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะบุคคลและกลุ่มโดยทั่วไปต้องการอำนาจเพื่อนำมาตอบสนองความต้องการทางด้านสรีระและเพื่อช่วยทำให้การอยู่รอดและความปลอดภัยนั้นเป็นที่มั่นใจยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีการแสวงหาอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการหรือเครื่องมือ เพื่อที่จะทำให้ได้มาซึ่งการยอมรับจากบุคคลอื่นและเป็นเครื่องมือที่ทำให้ตนเองเป็นส่วนของกลุ่ม นอกจากนั้นยังทำให้บุคคลและกลุ่มได้รับความต้องการตอบสนองในวิธีอื่นๆอีกเช่น การนับถือตัวเอง การนับถือของคนอื่น การแสวงหาชื่อเสียงให้กับตนเอง เป็นต้น

หากเปรียบเทียบอำนาจระหว่างอำนาจในฐานะเป้าหมายกับอำนาจในฐานะเครื่องมือหรือวิธีการว่าอำนาจในฐานะใดก็มีความสำคัญในแง่ของการนำไปใช้ของผู้ที่มีอำนาจนั้นมากกว่า แต่ถ้ามองในแง่ของการบริหารหรือการปกครองแล้วพบว่าอำนาจในฐานะหลังหรืออำนาจในฐานะเครื่องมือ (วิธีการ) จะมีความสำคัญมากในแง่ของการปกครองและการบริหารจัดการต่างๆ

จะเห็นได้จากนิยามของคำว่าอำนาจในข้างต้นเป็นลักษณะของความหมายที่เน้นหนักไปทางรัฐศาสตร์ซึ่งมีลักษณะที่แคบเกินไป เพราะมุ่งศึกษาเพียงแต่อำนาจที่เป็นทางการ หรือเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือเกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงอำนาจในโครงสร้างหรือสถาบันทาง

การเมืองที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วภายใต้สังคมปัจจุบัน เรื่องของอำนาจมีความหมายที่กว้างมาก และจำเป็นจะต้องมองสิ่งแวดล้อมภายนอกประกอบด้วย

ดังนั้นถ้าหากการมองอำนาจในมุมแคบ ๆ ก็ต้องนับว่าอำนาจไม่ค่อยจะสอดคล้องกับความเป็นจริงสักเท่าไร เพราะภายใต้สังคมทุนนิยมเราไม่สามารถที่จะมองข้ามไปได้เลยว่า สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ "ฐานทางเศรษฐกิจ" หรือ ทางเศรษฐศาสตร์นั้นก็เป็ศาสตร์ที่ว่าด้วยอำนาจเช่นเดียวกัน (the science of power) เพราะในปัจจุบันนั้นจะพบปรากฏการณ์ที่ซ้อนทับกันระหว่างอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

โดยที่แนวโน้มว่ากลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจบางกลุ่มจะใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของบุคคลก็อาจจะมีอิทธิพลต่อการรองทางการเมืองได้เช่นกัน ผลจากการกระทำเช่นนี้ย่อมทำให้การทำงานในระบบการเมืองเปลี่ยนรูปโฉมไปได้ ดังนั้นจึงเกิดกระแสที่ผู้คนบางกลุ่มพยายามแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งมารวมศูนย์ไว้ที่ตนอย่างมากขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และเข้าควบคุมตลาด ควบคุมชุมชน รวมไปถึงการพยายามที่จะควบคุมความรู้สึกนึกคิดของประชาชนและชาวบ้านซึ่งถือได้ว่าอำนาจในทางเศรษฐกิจนั้นมีลักษณะเป็น "เครื่องมือทางการเมือง" ที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง²⁹

ถ้าเรายอมรับว่าอำนาจและการเมืองเป็นส่วนสำคัญที่แยกออกจากระบบเศรษฐกิจไม่ได้ ดังนั้นปัญหาที่สำคัญคือจะมีวิธีการอย่างไรที่จะปลดปล่อยอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง ออกจากการควบคุมของอำนาจธุรกิจ ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม เช่นปัญหาการคุกคามต่อระบบการเมือง อันเกิดจากชนชั้นที่มีอำนาจทางธุรกิจ

ดังนั้นในส่วนของแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มได้มีหลักการไว้อย่างชัดเจนว่า "เศรษฐกิจ คือระบบอำนาจ" ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่างๆรวมถึงกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและทำการควบคุมการทำงานในระบบการเมือง โดยโครงสร้างอำนาจนี้นับว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆในระบบสังคม เช่นเดียวกับ ถ้าเราถือว่าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของเครื่องมือทางการเมืองแล้ว เราก็ต้องมองว่าเศรษฐกิจเป็นเรื่องของการควบคุมอำนาจด้วยเช่นกัน เพราะถ้ากลุ่มไหนมีอำนาจกลุ่มนั้นก็จะสามารถที่จะตัดสินใจได้ว่า จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ในระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง³⁰

อำนาจในแนวความคิดนี้จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและครอบคลุมไปถึงการมีฐานอำนาจเช่น รายได้ ฐานะ อิทธิพลและพฤติกรรม ในการดำเนินการทาง

²⁹O.M. Hodgson, *Economics and Institutions* (University of Pennsylvania press, 1988) p.56. อ้างถึงใน ไกรยุทธ ธีรตยานันท์, *ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2531* (กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532).

³⁰Ibid., p.57.

ธุรกิจทุกชนิดซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมือง และเกี่ยวข้องกับกระบวนการและโครงสร้างทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันโดยที่จะมองเรื่องอำนาจได้ใน 3 แง่มุม คือ

1. การควบคุม (control) เช่นการควบคุมทรัพยากรทางการเมืองให้ได้มาซึ่งอำนาจ
2. การพึ่งพา (dependence) ในปัจจัยต่างๆที่ได้มาซึ่งอำนาจ
3. ความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) ที่ผู้มีอำนาจมักจะอยู่เหนือบุคคลทั่วไป

โดยทั้ง 3 มิติดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีลักษณะของความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกัน³¹ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวกลายมาเป็นต้นตอที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ และในที่สุดเมื่อเรามองความสัมพันธ์ทางสังคมแล้วพบว่า เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจแทบทั้งสิ้น เนื่องจากอำนาจเป็นสิ่งสำคัญที่ควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและพฤติกรรมของประชาชนในสังคม ให้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ได้ และความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนี้เอง สามารถที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจได้ และเมื่อการใช้อำนาจในสังคมถูกประสานเข้าด้วยกันกลายเป็นโครงสร้างอำนาจ คนที่อยู่สูงสุดภายในโครงสร้างเหล่านี้ก็จะมีอำนาจสูงสุด โดยที่เรียกว่า ชนชั้นนำแห่งอำนาจ (the power elite) ซึ่งเป็นผู้ที่ยืนอยู่บนยอดของปิรามิด มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจของสังคม

สำหรับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ "กลุ่มอิทธิพล" จำเป็นจะต้องรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบของกลุ่มอิทธิพล โดยที่ แสวง รัตนมงคลมาศ ได้แบ่งกลุ่มอิทธิพลจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้³²

- 1) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆโดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือ ถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
- 2) โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด
- 3) เจตนาของการรวมกลุ่มนี้ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างๆของรัฐอันจะ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

³¹ S.Luckes, *Power: a Radical View* (London: The Macmillan Press, 1980), pp.27-28.

³² แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล: กำหนด บทบาท ผู้สร้างและทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง", *สัตรีการเมือง*, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และผู้อื่น (บรรณาธิการ), (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาคำจำกัดความต่างๆ เหล่านี้แล้ว เราจะได้ความหมายของคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ว่าหมายถึง กลุ่ม หรือ องค์กร หรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์ หรือแนวคิดในแนวทางกว้างๆทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกันมารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ อย่างมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มตน

เมื่อพิจารณาเทียบเคียงความหมายระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล" แล้ว จะพบว่ากลุ่มในลักษณะทั้งสองประการนี้มีความคล้ายคลึงกันมาก จะต่างกันก็ "กลุ่มอิทธิพล" นั้น นอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมและมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล" ต่อรองกับรัฐบาลหรือกลุ่มอื่นๆในสังคมด้วย ดังนั้น "กลุ่มผลประโยชน์" บางกลุ่มก็อาจจะเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ได้ เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มอิทธิพลทุกกลุ่มจะเป็น "กลุ่มผลประโยชน์" เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพลแต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น คำว่า "กลุ่มอิทธิพล" และ "กลุ่มผลประโยชน์" จึงเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจทดแทนกันได้ แต่นักรัฐศาสตร์ชื่อทอร์แมน³³ ใช้คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" เพราะเห็นว่าคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" เป็นคำที่แสดงถึงอารมณ์และเกิดอคติได้ ตรงกันข้ามกับนักรัฐศาสตร์อย่างคีย์³⁴ ที่เห็นว่าคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ไม่จำเป็นต้องมีการจัดหน่วยงานอย่างเป็นทางการก็ได้ และคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ก็ไม่ได้แสดงถึงความวุ่นวายอย่างที่บางคนเข้าใจ แต่กลับแสดงถึง "น้ำหนัก" หรือ "อิทธิพล" ในทางการเมืองได้ดีกว่า ซึ่งบางมุมมองคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" อาจเป็นคำที่บ่งชี้ถึงอำนาจ (power) ในการกระทำที่จะให้เกิดประสิทธิผลต่อกลุ่มได้ดีกว่า และไม่ได้มีความหมายที่จะมุ่งไปในเชิงเศรษฐกิจอย่างที่คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" มีอยู่

ดังนั้น การศึกษาคำนี้ได้ใช้คำว่า "กลุ่มเดิม" กับ "กลุ่มใหม่" เพื่อใช้ในการอธิบายโครงสร้างเชิงอำนาจในหมู่บ้านทั้งสองแห่ง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่ส่งผลในกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยจากโครงการ SML ในหมู่บ้านและชุมชน

³³ David B. Truman, "Group and Society," in George S. Masanannat and Vernon Martin (eds.) *The American Political System*. (New York : Charles Scribner's Sons, 1971), pp.281-292.

³⁴ V.O.Key, p.127.

"กลุ่มเดิม" นิยามการศึกษาในที่นี้หมายถึง กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิม หรือกลุ่มอำนาจเดิม โดยมีสมาชิกได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นกลุ่มอำนาจเดิมในหมู่บ้าน หมายความว่า เป็นกลุ่มที่มีอำนาจและโอกาสในการเข้าไปจัดสรรทรัพยากรของหมู่บ้านและแสดงบทบาทเป็นชนชั้นนำ เช่น การเข้าไปบริหารจัดการงบประมาณ การเข้าร่วมแผนพัฒนาตำบล การเข้าบริหารจัดการโครงการต่างๆในหมู่บ้าน การเข้าเป็นหัวหน้าและสมาชิกในคณะกรรมการ เป็นต้น

"กลุ่มใหม่" หมายถึง คณะทำงาน SML ของหมู่บ้าน ที่เป็นอีกหนึ่งกลุ่มในการเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรในหมู่บ้าน ภายใต้บริบทโครงการ SML นั่นก็คืองบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรลงไปให้ ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่า "กลุ่มใหม่" นี้ อาจจะมีแนวโน้มการพัฒนาปรับเปลี่ยนบทบาทของกลุ่มตน แล้วกลายเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยแวดล้อมหลายด้านด้วยกัน และไม่ใช่ว่ากลุ่มใหม่จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงบทบาทของกลุ่มตนไปเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ได้ทุกกลุ่มทุกหมู่บ้านเสมอไป เพราะบางหมู่บ้านเมื่อการดำเนินโครงการ SML เสร็จสิ้น กลุ่มใหม่ก็อาจจะสลายตัวไปโดยปริยายซึ่งไม่มีการรวมกลุ่มกันเป็นคณะทำงานอีก หรือบางหมู่บ้านอาจจะมีการพัฒนาตนเอง และสร้างฐานอำนาจใหม่ขึ้นมาเพื่อคานากับกลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งไม่ใช่เป็นการรวมกลุ่มแบบชั่วคราว หรือเฉพาะบางเวลาและโอกาสเท่านั้น แต่จะเป็นการรวมกลุ่มที่ยาวนานพอสมควร จนแข็งแกร่งพอที่จะเรียกว่าเป็น "กลุ่มอำนาจใหม่" ในหมู่บ้านได้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จำเป็นต้องใช้แนวความคิดทั้งสองมาบูรณาการเป็นกรอบแนวคิดของงานวิจัย คือแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Theory of Participatory Democracy) และแนวคิดโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล (Theory of Power structure and pressure groups) เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามของวิทยานิพนธ์ตามที่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้

วรรณกรรมปริทัศน์

2.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

การทบทวนงานวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้ศึกษาวิจัยไว้หลายคน ทั้งนี้การศึกษา มีหลายประเด็นด้วยกัน เช่น แรงจูงใจการมีส่วนร่วม ปัจจัยผลักดันการมีส่วนร่วม ฯลฯ ดังกรณีผลงานวิจัยต่อไปนี้

ชัยวัฒน์ รัชชจร³⁵ ได้ศึกษาเรื่องความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและมีความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองค่อนข้างต่ำ เพศมีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง โดยพบว่าเพศชายมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้ระดับการศึกษาก็มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองโดยพบว่าผู้ที่มีการศึกษายิ่งสูงขึ้น จะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำ

สำหรับงานของ กรรณิกา ชมดี³⁶ เป็นการศึกษาแรงจูงใจของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าปัจจัยจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระยะเวลาที่ประกอบอาชีพในหมู่บ้าน และการเคยเป็นสมาชิกกลุ่มอื่นมาก่อน การได้รับเกียรติ การจูงใจจากเพื่อน ความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการเงินทุน ความต้องการซื้อสินค้าราคาถูก เป็นปัจจัยที่จูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

³⁵ชัยวัฒน์ รัชชจร, ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

³⁶กรรณิกา ชมดี, การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

ในขณะที่ จอห์น วุทฒิกรมรรักษ์³⁷ ศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างงานในชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่นของตำบลคู้งพยอม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างคือ ความต้องการความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่งมากที่สุด รองลงมาคือความต้องการพัฒนาหมู่บ้าน ต้องการทำงาน การได้รับการขอร้องให้มา ความต้องการอยากได้เงินมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่มีงานทำ และเป็นญาติกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามลำดับ

สอดคล้องกับ รุทร์ กล่อมขุ่ม และ สุนทร โคตรบรรเทา³⁸ ศึกษาปัจจัยที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนในเขตชนบทยากจน พบว่าปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนซึ่งเรียงลำดับตามความสำคัญมีดังนี้

- (1) การพัฒนาจิตใจที่เหมาะสม
- (2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- (3) โครงการส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจภายในหมู่บ้าน ได้แก่ การให้ประชาชนมีความรู้และรับการอบรมเกี่ยวกับการเกษตรที่จะทำให้เพิ่มผลผลิตและมีรายได้เพิ่มขึ้น
- (4) นโยบายของรัฐบาลและแรงผลักดันจากผู้มีอำนาจทางราชการ
- (5) การประสานงานและผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนใกล้ชิดและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนา

(6) งบประมาณที่รัฐเป็นผู้จัดให้

นอกจากนี้ การวิจัยยังพบอีกว่าตัวแปรเสริมที่มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้แก่สภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน

สำหรับงานของ สุจินต์ ดาววีระกุล³⁹ ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัดของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ. 2527 พบว่า

³⁷จอห์น วุทฒิกรมรรักษ์, ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างงานในชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการที่ได้รับรางวัลดีเด่น ของตำบลคู้งพยอม อำเภอ บ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

³⁸รุทร์ กล่อมขุ่ม และสุนทร โคตรบรรเทา, รายงานการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการชุมชน ในเขตชนบทยากจน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านพัฒนาดีเด่น ปีพุทธศักราช 2526 ของจังหวัดอุตรดิตถ์ (พิษณุโลก : แผนกติดตามผล ประเมินผล และวิจัย ฝ่ายกิจการพลเรือน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 3, 2527), หน้า 153 - 154.

(1) ปัจจัยทางด้านบุคคล ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน และการมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้าน มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ส่วนอายุและเพศไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน

(2) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้ และการเป็นเจ้าของที่ดินทำกินไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน

(3) ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ความต้องการเกียรติ และการได้รับการชักชวนจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนบ้าน นายอำเภอ และพัฒนากรอำเภอมิผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ส่วนความคาดหวังต่อรางวัลการประกวดหมู่บ้านและความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านไม่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน

และ ปรินญา เวสารัชช⁴⁰ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท สรุปว่าปัจจัยหลักด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นภาวะผู้นำนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาของประชาชน โดยผู้นำมีส่วนในการริเริ่มกิจกรรม ชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วม และดำเนินการให้กิจกรรมบรรลุผล

งานศึกษาของ อนุภาพ ภิระลาภ⁴¹ ศึกษาการวิเคราะห์เชิงสมมติฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี โดยได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมมีอยู่ 4 ประการคือ ความใกล้ชิดเจ้าหน้าที่รัฐ การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน การยอมรับแบบอย่างและความเชื่อถือในตัวผู้นำ

³⁹ สุจินต์ ดาววีระกุล, ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน : กรณีศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัดของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ.2527, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527. ดูปทคัดย่อ

⁴⁰ ปรินญา เวสารัชช, รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528)

⁴¹ อนุภาพ ภิระลาภ, การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี, สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ในขณะที่ ธวัช เบญจาทิกุล⁴² ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวเขา ในการพัฒนา กรณีศึกษาหมู่บ้านชาวเขานะเลศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงใหม่ ประจำปี พ.ศ. 2529 พบว่าปัจจัยที่มีผลในการ ผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่

- (1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และความปลอดภัย
- (2) ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- (3) รางวัลตอบแทน ได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน เงินปันผลสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือธนาคารข้าว

งานศึกษาของ สมพงษ์ บัวชาบาล⁴³ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรม พัฒนาศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การอนุเคราะห์เด็กนอร์เว จังหวัด ขอนแก่นสรุปได้ว่าสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในหมู่บ้าน วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ พื้นที่ที่เหมาะสมกับโครงการ ทางด้านการเกษตร คนอพยพไปทำงานนอกชุมชนน้อย มีกลุ่มผู้นำที่รวมตัวคอยกระตุ้นให้ ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกิจกรรม และคนส่วนใหญ่ในชุมชนมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกัน

สำหรับงานศึกษาของ ประภาศรี พิทักษ์สินสุข⁴⁴ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน โครงการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสุพรรณบุรี พบว่า

- (1) ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และการอาศัยอยู่ใน หมู่บ้านติดต่อกันเป็นเวลานานมีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา
- (2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพและรายได้ของครอบครัวไม่มีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา
- (3) ปัจจัยด้านการเมือง การถูกชักจูงจากบุคคลในแวดวงราชการมีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

⁴²ธวัช เบญจาทิกุล, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวเขาในการพัฒนา กรณีศึกษา : หมู่บ้านชาวเขานะเลศการประกวดหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่างของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัด เชียงใหม่ ประจำปี 2527, วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

⁴³สมพงษ์ บัวชาบาล, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านที่ ได้รับการสนับสนุน จากองค์การอนุเคราะห์เด็กนอร์เว จังหวัดขอนแก่น, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

⁴⁴ประภาศรี พิทักษ์สินสุข, การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสุพรรณบุรี, สารนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

(4) ปัจจัยด้านการบริหารการจัดการ ได้แก่ ความถี่ในการนิเทศงานมีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

การศึกษาของ สุเมธ ทรายแก้ว⁴⁵ ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยศึกษาเฉพาะกรณีโครงการการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (สปท.) จังหวัดอุดรธานี โดยในการศึกษาระดับการมีส่วนร่วม ผู้ศึกษาได้กำหนดการมีส่วนร่วมเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ การตัดสินใจ การปฏิบัติการ ผลประโยชน์ และการประเมินผล ถ้าประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมขั้นตอนใดขั้นตอนเดียว ก็ถือว่ามีส่วนร่วมซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละหมู่บ้านเข้ามีส่วนร่วมในระดับสูงในแทบทุกขั้นตอนเดียว ก็ถือว่า มีส่วนร่วมซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละหมู่บ้านเข้ามีส่วนร่วมในระดับสูงในแทบทุกขั้นตอน ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มปัจจัยแรกคือ การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก ตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ การได้รับการพัฒนาความคิด กลุ่มปัจจัยที่สอง คือ สถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเผชิญปัญหาหรือความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยแวดล้อม รวมทั้งความสะดวกในการดำเนินโครงการ

ในขณะที่ ทศพล กฤตยพิสิฐ⁴⁶ ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง "บรม" และ "บวร" เพื่อสร้างสรรค์อุดมการณ์แผ่นดินทองหนองจอก พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ / กิจกรรมพัฒนาตามแนวทางฯในระดับปานกลางมากที่สุด โดยจะเข้าร่วมในขั้นการรับประโยชน์จากการพัฒนาอยู่ในระดับสูง แต่การเข้าร่วมในการริเริ่มการพัฒนาและการประเมินผลการพัฒนาส่วนใหญ่จะเข้าร่วมในระดับต่ำ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ กลุ่มปัจจัย คุณลักษณะและแบบแผนในการดำเนินชีวิต กลุ่มปัจจัยความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อแนวทางและการดำเนินโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทางฯ ปัจจัยการได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในชุมชน ซึ่งในแต่ละกลุ่มปัจจัยเหล่านี้ก็มีบางปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมด้วย

⁴⁵สุเมธ ทรายแก้ว, ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจังหวัดอุดรธานี, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

⁴⁶ทศพล กฤตยพิสิฐ, การมีส่วนร่วมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขตหนองจอก ที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง "บรม" และ "บวร" เพื่อสร้างสรรค์อุดมการณ์แผ่นดินทอง หนองจอก, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

และ ดำรง ตีลกุล⁴⁷ ได้ศึกษาเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง นักวิชาการให้การให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้พบว่า เพศ อายุ รายได้ และการอยู่อาศัย ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการให้รางวัลมาใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ ระดับการศึกษา อาชีพ ศาสนา และการเปิดรับฟังข่าวสารทางการเมืองจากสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และนิตยสารรายสัปดาห์ มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และระดับความคิดเห็นของประชาชนในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้งและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความคิดเห็นของประชาชนในการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการให้รางวัลในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง

สำหรับงานของ จินตนา เสมาเงิน⁴⁸ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานในโครงการพัฒนาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปทุมธานี พบว่าความคาดหวังผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาตำบลมีผลมากที่สุดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน รองลงมาคือการมีรายได้ของประชาชนและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบลตามลำดับ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ สนิท ชาวสอาด⁴⁹ เรื่องปัจจัยสำคัญต่อส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยศึกษากรณีโครงการประปาหมู่บ้าน อำเภอเมืองนครพนมและอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำ ทั้งด้านผู้นำทางสังคมและผู้นำในครอบครัว ปัจจัยด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐ ในด้านการนิเทศงาน ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสาธารณะท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในขบวนการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าของประชาธิปไตยคุ้นเคยกับการปกครอง

⁴⁷ดำรง ตีลกุล, การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีการให้รางวัลในการนำมาใช้สิทธิเลือกตั้ง, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

⁴⁸จินตนา เสมาเงิน, ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปทุมธานี, ภาคนิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

⁴⁹สนิท ชาวสอาด, ปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น : ศึกษากรณีโครงการประปาหมู่บ้านอำเภอเมืองนครพนม และอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ตนเองในระดับท้องถิ่น การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน และเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งจะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของประชาชนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

และ ถวิลวดี บุรีกุล⁵⁰ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้อย่างมากมายในนานาประเทศ และ การศึกษานี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่อยู่ในกลุ่มอายุอื่น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ พบความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครทั้งที่อยู่ในเมืองและชานเมืองที่มีระดับการมีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่น ๆ สิ่งที่สำคัญคือระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่ากรุงเทพมหานครมีประชาชนที่มีส่วนร่วมทางการเมืองสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมพบว่าการได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเป็นสมาชิกกรรมการ ที่ปรึกษากลุ่ม การทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง และการมีความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภา มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษานี้กล่าวได้ว่า ประชากรที่ได้รับข่าวสาร สนใจ เข้าใจ มีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมาก จะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย นอกจากนี้ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติคือ การศึกษา และอายุ

ผลจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าหลักใหญ่ใจความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ

สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดการโครงการต่าง ๆ นั้น ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลของประชาชนที่ส่งไปยังผู้เสนอโครงการต่าง ๆ จะต้องมีลักษณะและมุ่งให้ผู้เสนอโครงการนั้น ๆ ทราบถึงธรรมชาติ และแนวคิดของสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ

⁵⁰ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เอกสารรายงานการวิจัย (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2543)

2) ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นสำคัญทางเทคนิคที่ผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลจัดให้แก่ประชาชนจะต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง ทันการณ์และอย่างพอเพียง

3) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และมีความเข้าใจกันระหว่างประชาชนกับผู้เสนอโครงการหรือระหว่างประชาชนด้วยกันเองในอันที่จะรับฟังข้อมูลของกันและกัน

นับตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีการริเริ่มจากประชาชนในชุมชน เพราะประชาชนในชุมชนจะเป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหา ความต้องการและศักยภาพของตนเองดีที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยเริ่มจากการมีส่วนร่วมในการวางแผนจะเป็นการเริ่มสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาแบบพึ่งตนเองให้แก่ประชาชน เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนแล้วจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการและรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโอกาสที่เขาจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การรับผลประโยชน์ และการประเมินผลจะมีมากขึ้น กระบวนการเหล่านี้จะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาให้แก่ชุมชน แม้ว่าโครงการเสริมสร้างศักยภาพและกลยุทธการขจัดความยากจนจะสิ้นสุดลง ประชาชนก็สามารถร่วมมือกันพัฒนาชุมชนต่อไปได้โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือองค์การภายนอก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนาชุมชนนี้เป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกประชาธิปไตย (Good Governance) อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ต่อไป

2.4 โครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล

การศึกษาของ Clark D. Neher⁵¹ ที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรทรัพยากรของราชการระดับอำเภอกับสภาตำบล 2 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ใช้วิธีการศึกษาแบบสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ รวมทั้งการเข้าฟังการประชุม จากการศึกษาได้พบว่าผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรให้กับสภาตำบลทั้ง 2 แห่งคือ นายอำเภอ โดยมีตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดการตัดสินใจของนายอำเภอ ได้แก่

1. ลักษณะเนื้อหาข้อเรียกร้องของสภาตำบล
2. การมีอยู่ของทรัพยากรที่พอจัดสรรให้ได้
3. การหวังผลที่จะได้ตอบแทนจากการแบ่งสรรทรัพยากร

⁵¹ Clark D. Neher, *The Politics of Change in Rural Thailand* (New York : The Asian society Southeast Asia Development Advisory Group, SEADAG Paper No.65, 1970.), pp. 23-27.

4. บุคลิกภาพผู้นำของนายอำเภอ

นอกจากนี้ผลการศึกษาได้แบ่งบุคคลในโครงสร้างของหมู่บ้านและชุมชนออกเป็น 3 ประเภท

1. ชนชั้นนำของหมู่บ้าน (Village Elite) มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของหมู่บ้าน บุคคลในกลุ่มนี้ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. กลุ่มที่สนใจในกิจกรรมของหมู่บ้าน (Politicals) ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการวัด เป็นต้น
3. กลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน (Apoliticals) กลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ถูกชักจูงและถูกปกครองโดย กลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2

การศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ⁵² ที่ได้ทำการศึกษาโครงสร้างอำนาจและชนชั้นนำของเทศบาลสองแห่ง โดยใช้วิธีการศึกษาที่ระบุตัวชนชั้นนำ ที่พิจารณาจากชื่อเสียง โดยให้หัวหน้าครอบครัวเสนอชื่อบุคคลที่เป็นชนชั้นนำ และนำรายชื่อเหล่านั้นไปให้ชนชั้นนำที่ถูกระบุชื่อด้วยตนเองเป็นผู้จัดลำดับบุคคลชั้นนำว่าใครมีอำนาจ และมีอิทธิพลแตกต่างกันอย่างไร และผู้วิจัยได้คำนวณคะแนนน้ำหนักของความเป็นชนชั้นนำตามหลักเกณฑ์ของวิธีการระบุตัวชนชั้นนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียง ในส่วนของสมมติฐาน ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าทรัพย์สินสมบัติและตำแหน่งหน้าที่เป็นคุณสมบัติที่สามารถอธิบายการเป็นชนชั้นนำ จากผลของการวิจัยได้เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ชนชั้นนำที่ทำการศึกษาวินิจฉัยจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาก่อนมีฐานะความเป็นอยู่ร่ำรวย ส่วนคุณสมบัติอื่นๆ เช่น อายุ เพศ การศึกษา ฯลฯ ยังเป็นปัจจัยรองลงมา โดยสรุปแล้วการศึกษาวินิจฉัยนี้ไม่ได้ใช้วิธีการทางสถิติที่สลับซับซ้อนเป็นลักษณะของการบรรยายถึงลักษณะสำคัญของชนชั้นนำ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการศึกษาวินิจฉัยชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจชุมชนอย่างเป็นระบบเป็นขั้นแรกในเมืองไทย

ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ.2521-2533 อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ และจากการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทางอำนาจ ชนชั้นนำ และบทบาท หน้าที่ ของสมาชิกท้องถิ่นในมิติของการพัฒนา ดังในงานของ เฉลิม อุตกฤษฏ์⁵³ ได้ทำการศึกษาบทบาทของพระภิกษุในงานพัฒนาชุมชน จากการศึกษาพบว่าในเรื่องการพัฒนาวัดนั้น พระภิกษุมีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ การสร้างและปรับปรุงที่เสาคพ แหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ เครื่องอำนวยความสะดวกสบาย

⁵² Chakrit Noranitpadungkam, Elites, Power Structure and Politics in Thai Communities (Bangkok: The Technical Promotion Project, the National Institute of Development Administration, 1970), pp. 15-17.

⁵³ เฉลิม อุตกฤษฏ์, การศึกษาบทบาทของพระภิกษุในงานพัฒนาชุมชน, วิทยานิพนธ์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

เรื่องการพัฒนาหมู่บ้านพระภิกษุมีบทบาทมากที่สุดได้แก่ การปรับปรุงการคมนาคมในหมู่บ้าน ส่วนบทบาทที่มีน้อยที่สุดได้แก่การสร้าง ปรับปรุงห้องสมุด แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร สถานที่ประกอบกิจกรรมของหมู่บ้าน

เรื่องการบริหารสังคม พระภิกษุมีบทบาทมากที่สุดได้แก่ การสร้าง ปรับปรุงบริเวณโรงเรียนและจัดหาอุปกรณ์การศึกษา ส่วนที่มีบทบาทน้อยที่สุด ด้านการบริจาคสิ่งของที่จำเป็นให้โรงพยาบาลและการสร้างโรงเรียน

เรื่องการพัฒนาการศึกษา พระภิกษุมีบทบาทน้อยที่สุดได้แก่การให้การศึกษาด้านสามัญศึกษาด้านสามัญศึกษาแก่พระภิกษุ สามเณร นักเรียน และอบรมพิเศษแก่ผู้ต้องขังเรือนจำ

ระดม วงษ์น้อย⁵⁴ ได้ทำการศึกษาวิจัยโครงสร้างอำนาจชุมชนในชนบทไทยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบสองหมู่บ้านระหว่างภาคกลางกับภาคเหนือ โดยได้ใช้แนวความคิดเรื่องผู้นำทางความคิดเห็น (Opinion Leadership) และแนวความคิดเรื่องชนชั้นนำ (Elite) เป็นกรอบของการศึกษาวิจัยเพื่อตรวจสอบดูว่าผู้นำทั้งสองประเภทเป็นกลุ่มเดียวกันหรือไม่ ผลจากการวิจัยค้นพบว่าถ้ามองตัวบุคคลที่ถูกระบุว่าเป็นชนชั้นนำ จะพบว่าชนชั้นนำและผู้นำทางความคิดเห็นเกือบจะเป็นคนกลุ่มเดียวกัน คือชนชั้นนำเกือบทุกคนจะเป็นผู้นำทางความคิดเห็น แต่ถ้ามองจากตัวบุคคลที่ถูกระบุว่าเป็นผู้นำทางความคิดเห็นแล้วพบว่ามีผู้นำทางความคิดเห็นเพียงส่วนเดียวเท่านั้นที่เป็นชนชั้นนำ และในการศึกษาวิจัยยังพบอีกว่า การมีตำแหน่งหรือเคยมีในชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่สนับสนุนให้บุคคลได้รับการยกย่องเป็นชนชั้นนำและผู้นำทางความคิดเห็น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างผู้นำ และบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้นำในชุมชน โดยใช้ตัวแปรอิสระ 13 ตัว มาวิเคราะห์เชิงสถิติพบว่าตัวแปรเพียง 7 ตัวเท่านั้นที่อธิบายความแตกต่างระหว่างผู้นำกับคนที่ไม่ใช่ผู้นำ คือ รายได้ การถือครองที่ดิน อาชีพ การศึกษา การมีตำแหน่ง การใช้สื่อมวลชนและการมีโลกทัศน์ที่กว้างและในตัวแปรทั้ง 7 ตัว การมีตำแหน่งและรายได้อธิบายความแตกต่างได้มากที่สุดของความเป็นผู้นำและบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้นำในชุมชน

เช่นเดียวกันกับ ณรงค์ สินสวัสดิ์⁵⁵ ที่ได้ใช้วิธีการทางสถิติขั้นสูงมาช่วยในการศึกษาวิจัยผู้นำท้องถิ่นของไทยใน 40 ตำบล จำนวน 1,020 คน ผู้นำที่ได้นำมาศึกษาได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกคณะกรรมการสภาตำบล ครูใหญ่ ผู้นำสหกรณ์ เป็นต้น ได้ใช้วิธีการทางสถิติขั้นสูง 2 วิธี คือ Multiple Regression Analysis และ Stepwise Regression Analysis

⁵⁴ Radom Wongnom, "Opinion Leadership and the Elite in Rural Thailand : A Case Study of Two Villages" (Ph.D.dissertation in Political Science, Department of Political Science, University of California, Los Angeles, 1980)

⁵⁵ Narong Sinsawasdi, Local Leaders and Community Activeness : An Empirical Study of 40 Thai Rural Communities (Bangkok, Thai Khadi, Research Institute Thammasat University, 1980)

จุดประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ก็เพื่อจะทราบว่า มีตัวแปรอิสระใดที่มีอิทธิพลต่อการมุ่งมั่นทำงาน เพื่อส่วนรวมมากที่สุด ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่า มีตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดได้แก่ การได้รับอิทธิพลของความทันสมัย (-), ขนาดรูปร่างของผู้นำ (+) และค่านิยมเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง (+) นอกจากนี้ยังพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งใหม่ ๆ มากที่สุดได้แก่ ระดับการศึกษาของผู้นำ (+), อายุของผู้นำ (-) และค่านิยมที่ผูกพันตัวเองต่อชาติ (+) สรุปได้ว่าการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่ใช้สถิติขั้นสูงเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ เพื่อศึกษาลักษณะต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทของผู้นำที่กระทำหน้าที่ต่อชุมชน

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี⁵⁶ ได้ทำการศึกษาชนชั้นนำ โครงสร้างอำนาจชุมชน และทัศนคติทางการเมืองโดยทำการศึกษาเปรียบเทียบ 2 หมู่บ้านในเขตโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ซึ่งหมู่บ้านหนึ่งเป็นหมู่บ้านเล็ก สภาพสังคมค่อนข้างปิด อีกหมู่บ้านหนึ่งเป็นหมู่บ้านใหญ่กว่าและมีสภาพสังคมที่มีความเจริญทางวัตถุเปิดรับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อพิสูจน์ความเชื่อตามกรอบทฤษฎีชนชั้นนำที่ว่า ชนชั้นนำมีความแตกต่างจากประชาชนทั่วไปในด้านอำนาจ ฐานะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม, วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจภายในชุมชนว่ามีลักษณะรวมศูนย์ตามความเชื่อของทฤษฎีชนชั้นนำหรือไม่, วิเคราะห์ความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Belief) และความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมือง (Political Efficiency) ของชนชั้นนำกับประชาชนทั่วไป และทำการเปรียบเทียบลักษณะชนชั้นนำภาวะอำนาจและโครงสร้างอำนาจ ตลอดจนทัศนคติทางการเมืองระหว่าง 2 หมู่บ้านที่มีสภาพสังคมเศรษฐกิจแตกต่างกัน สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยมี 2 ลักษณะคือ การวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งการวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ โดยอาศัยหลักการสุ่มตัวอย่างแบบใช้ความน่าจะเป็นและแบบที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็น และได้ใช้แบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้ข้อมูล ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นผู้วิจัยใช้วิธีสำรวจเอกสาร การสังเกตการณ์ระหว่างวิจัยและสัมภาษณ์ผู้รู้เรื่องภายในชุมชนดี ผลจากการศึกษาพบว่า ชนชั้นนำของทั้ง 2 หมู่บ้านมีลักษณะภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน คือดำรงตำแหน่งสำคัญในหมู่บ้าน มีรายได้ครอบครัวสูงกว่าประชาชนโดยทั่วไป และชนชั้นนำระดับสูงจะมีสัมพันธภาพทางอำนาจในลักษณะของการเกาะกลุ่มมากกว่าชนชั้นนำที่ถูกจัดให้มีอำนาจในระดับต่ำ ในส่วนของระดับความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตยระหว่างชนชั้นนำกับประชาชน โดยทั่วไปไม่มีความแตกต่างกันในทั้ง 2 หมู่บ้าน อย่างไรก็ตามชนชั้นนำในหมู่บ้านเล็กจะมีระดับสมรรถนะทางการเมืองสูงกว่าประชาชนในหมู่บ้านตนเอง ในขณะที่หมู่บ้าน

⁵⁶ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชนและทัศนคติทางการเมืองเฉพาะกรณีสองหมู่บ้านในทุ่งกุลาร้องไห้, สารนิพนธ์สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2528.

ใหญ่กว่าชนชั้นนำกับประชาชนจะมีความรู้สึกสมรรถนะทางการเมืองที่ไม่แตกต่างกันเลย และเมื่อเปรียบเทียบความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและความรู้สึกสมรรถนะทางการเมืองระหว่างทางการเมืองของประชาชนทั้ง 2 หมู่บ้าน ปรากฏว่าไม่มีความแตกต่างกันในความเชื่อทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแต่ความรู้สึกสมรรถนะทางการเมืองของประชาชนในหมู่บ้านเล็กจะสูงกว่าประชาชนในหมู่บ้านใหญ่ ซึ่งสิ่งที่ได้จากการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สมจิต ปัญญาศักดิ์⁵⁷ ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องชนชั้นนำ อำนาจ และโครงสร้างอำนาจชุมชนโดยทำการศึกษาเปรียบเทียบสองหมู่บ้านในชนบทภาคเหนือ ได้ใช้วิธีการระบุตัวชนชั้นนำ 3 วิธี คือ วิธีการระบุตัวชนชั้นนำโดยดูที่ชื่อเสียง วิธีการระบุตัวชนชั้นนำ โดยดูที่ตำแหน่งและวิธีการระบุตัวชนชั้นนำในการตัดสินใจ สำหรับวัตถุประสงค์ของการศึกษาก็เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างประชาชนและชนชั้นนำ และลักษณะโครงสร้างชุมชนหมู่บ้านในชนบทไทยเพื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างหมู่บ้านที่ด้อยความเจริญและหมู่บ้านที่เจริญ ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าไม่มีความแตกต่างกันในการรับรู้ (Perception) เกี่ยวกับการระบุชนชั้นนำในหมู่บ้านระหว่างชนชั้นนำกับประชาชน ส่วนในด้านโครงสร้างอำนาจชุมชนของทั้งสองหมู่บ้านจะมีลักษณะโครงสร้างแบบ Pyramid แต่มีความแตกต่างกันคือ ชนชั้นนำที่มีอำนาจมากที่สุดในหมู่บ้านที่เจริญแล้วคือชนชั้นนำที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ในหมู่บ้านที่ด้อยความเจริญนั้นปรากฏว่าชนชั้นนำซึ่งดำรงตำแหน่งจะเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจที่สำคัญที่สุด

การศึกษาชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชนจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษากรณีของหมู่บ้าน ทั้งที่เกิดจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการของรัฐ และเกิดจากความต้องการของผู้วิจัยที่ต้องการศึกษาคำตอบ เพื่อเปรียบเทียบลักษณะความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยการใช้เครื่องมือต่างๆของงานวิจัย และกำหนดตัวแปรเพื่อทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบ

สำหรับงานของ นลินี ตันธุนิตย⁵⁸ ได้ศึกษาเปรียบเทียบสองหมู่บ้านซึ่งหมู่บ้านหนึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐกับอีกหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนาของรัฐ จุดประสงค์ของการศึกษา เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาจะทำให้โครงสร้างทางอำนาจเปลี่ยนไปและศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนไปภาย

⁵⁷ สมจิต ปัญญาศักดิ์, ชนชั้นนำ อำนาจ และโครงสร้างอำนาจชุมชน (การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบสองหมู่บ้านในชนบทภาคเหนือ), สารนิพนธ์สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2528.

⁵⁸ นลินี ตันธุนิตย, การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทยเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐ และหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนาของรัฐ, วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2525.

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาแบบระบุตัวนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียง และได้ใช้วิธีการที่เรียกว่า Snowball Technique⁵⁹ ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ใช้วิธีการสังเกตการณ์และได้เข้าร่วมในกิจกรรมของชุมชนผลจากการศึกษาพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนาของรัฐ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐทำให้เกิดการแข่งขันทางอำนาจขึ้นระหว่างผู้นำกลุ่มเก่าและผู้นำกลุ่มใหม่ที่ต่างก็มุ่งรักษาอำนาจของตน

สำหรับหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนาของรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ ทั้งนี้เป็นผลจากการที่ได้รับผลกระทบของการพัฒนาจากหมู่บ้านใกล้เคียง สอดคล้องกับงานของ กมล ประเสริฐกุล⁶⁰ ได้ทำการศึกษาโครงสร้างอำนาจและความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองของชนชั้นนำท้องถิ่นในตำบลหนึ่งของจังหวัดทางภาคใต้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อทราบว่าใครคือชนชั้นนำที่มีอำนาจในชุมชน มีปัจจัยอะไรบ้างที่อธิบายถึงการเป็นชนชั้นนำ ระดับชั้นของอำนาจของชนชั้นนำตลอดจนความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองของชนชั้นนำ สำหรับวิธีการศึกษาได้ใช้วิธีการระบุตัวชนชั้นนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียง โดยใช้กลุ่มประชากรศึกษา 2 กลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ ชาวบ้านที่เป็นหัวหน้าครอบครัว จำนวน 668 คน กลุ่มที่สองได้แก่ ชนชั้นนำที่ได้รับการระบุตัวโดยกลุ่มแรกมีจำนวน 122 คน การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยวิธีการสัมภาษณ์ตามแบบที่กำหนดไว้ทั้ง 2 กลุ่ม ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ชนชั้นนำในหมู่บ้านที่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจต่อปัญหาที่สำคัญๆ ในชุมชนมีคุณลักษณะ 2 ประการคือ เป็นบุคคลที่สนใจและทุ่มเทการทำงานเพื่อส่วนรวม ประการที่สองคือ การดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญในหมู่บ้าน สำหรับปัจจัยที่อธิบายความแตกต่างในระดับชั้นของอำนาจ (ต่ำ-กลาง-สูง) คือการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญในหมู่บ้าน โดยเฉพาะตำแหน่งในสภาตำบล, สนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ เพศ อายุ สถานที่เกิด ระยะเวลาที่อาศัยในหมู่บ้าน ระดับการศึกษา ฯลฯ ไม่มีอิทธิพลที่จะทำให้มีความแตกต่างในระดับชั้นของอำนาจ นอกจากนี้ผลจากการศึกษายังค้นพบว่าชนชั้นนำของตำบลที่ศึกษามีความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับชุมชนอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้าง

⁵⁹ Snowball Technique คือ การโทรศัพท์สัมภาษณ์ไปยังเครือข่ายแต่ละเครือข่ายและให้เครือข่ายเหล่านั้นสัมภาษณ์เครือข่ายอื่นต่อไป

⁶⁰ กมล ประเสริฐกุล, โครงสร้างอำนาจและความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองของชนชั้นนำท้องถิ่น (ศึกษาเฉพาะกรณีชนชั้นนำตำบลหนึ่งของอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง), สารนิพนธ์สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2527.

ไปทางสูง และความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นไปแนวทางเดียวกัน คือชนชั้นนำที่มีความรู้สึกสมรรถนะทางการเมืองระดับชาติสูง ก็จะมีแนวโน้มที่สมรรถนะทางการเมืองในระดับชุมชนสูงด้วย

จากการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา พบว่ามีผู้วิจัยอยู่หลายคนทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้อยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาที่เกิดขึ้นในชุมชน หมู่บ้าน หรือตำบล โดยที่ผู้นำชุมชนที่มีผู้ศึกษาวิจัยมาแล้วได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน กรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน ครู พระสงฆ์ เป็นต้น

ในกรณีงานของ เสรี ชาเหล่า⁶¹ ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทต่อสภาตำบลในการวางแผนและการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาตำบล (2525-2529) ในอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด กลุ่มที่ศึกษาประกอบด้วย กลุ่มประชาชนจำนวน 200 คน กลุ่มผู้นำท้องถิ่นจำนวน 80 คน โดยได้ใช้วิธีการวิจัยแบบสนาม ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ผลจากการศึกษาพบว่า ความเข้าใจของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล มีความเข้าใจถูกต้องและมีความเห็นสอดคล้องกันต่อบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นผู้บริหารงานหรือดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย บทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล บทบาทในการเผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการและบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แต่กลุ่มที่ศึกษาทั้งประชาชน และผู้นำท้องถิ่นมีระดับการยอมรับที่ไม่สอดคล้องกันต่อบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลในการให้ความร่วมมือประสานงานต่าง ๆ แก่ทุกหน่วยงาน และบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล นอกจากนี้กลุ่มประชาชนและกลุ่มผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องกันว่าคณะกรรมการสภาตำบลไม่ได้มีบทบาทในการพิจารณาเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา และบทบาทในการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามโครงการ

ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลและบทบาทของสภาตำบลมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อ ประสิทธิ์ การกลาง⁶² ได้ศึกษาบทบาทของสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบท อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย

⁶¹ เสรี ชาเหล่า, ทัศนคติของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อบทบาทของสภาตำบลในการวางแผนและปฏิบัติแผนพัฒนาตำบล, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

⁶² ประสิทธิ์ การกลาง, บทบาทของสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบท (ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์), สารนิพนธ์สาขาวิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

คือ คณะกรรมการสภาตำบล ราษฎรที่ร่วมทำงานในโครงการและราษฎรที่ไม่ได้ร่วมทำงานในโครงการ จำนวน 134 คน โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลแบบสัมภาษณ์การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าไคสแควร์ผลจากศึกษาพบว่า คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) พ.ศ. 2525 อยู่ในระดับปานกลาง สำหรับในส่วนของ การศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2525 นอกจากนี้คณะกรรมการสภาตำบลและราษฎรที่ร่วมทำงานในโครงการ กสช. และราษฎรที่ไม่ได้ร่วมทำงาน ในโครงการ กสช. ไม่มีความแตกต่างในทัศนะเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการ กสช.กับการตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นของโครงการ กสช.

ในขณะที่งานของ ศิริวรรณ เต็งสกุล⁶³ ได้ทำการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้านโดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้านที่มีต่อบทบาทที่ถูกกำหนดให้โดยกรมการพัฒนาชุมชนและระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้านที่ปฏิบัติจริง ตลอดจนศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน กลุ่มประชากรที่ใช้ศึกษาในครั้งนั้น จำนวน 182 คน จากจังหวัดสระบุรี ผลจากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้านมีความเห็นด้วยกับบทบาทการสำรวจข้อมูล การสนับสนุนการวางแผน การสนับสนุนการวางโครงการ การประสานงาน การให้ความร่วมมือ การประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดโดย กรมการพัฒนาชุมชน สำหรับการปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้านอยู่ในระดับบ่อยครั้งในเรื่องการให้ความช่วยเหลืองานวัด งานประเพณีต่าง ๆ และระดับปานกลางในเรื่องบทบาทการ สำรวจข้อมูล การให้ความร่วมมือสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาสตรีในหมู่บ้านและบทบาทประชาสัมพันธ์พบปะกับสมาชิกเกี่ยวกับงานพัฒนาสตรี ที่มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับนานครั้ง ๆ เป็นส่วนใหญ่ จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการฯ ยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ความมั่นใจในการปฏิบัติงาน การได้รับคำแนะนำสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ ความร่วมมือสนับสนุนจากสมาชิกครอบครัว และความร่วมมือสนับสนุนจากองค์กรอื่น ๆ ในปริมาณที่ไม่มากพอที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁶³ ศิริวรรณ เต็งสกุล, การศึกษาบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับหมู่บ้าน (ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสระบุรี), วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

นอกจากนี้ ณรงค์ พลละเอียด⁶⁴ ได้ทำการศึกษาความคิดเห็น ทศนคติและพฤติกรรมของคณะกรรมการหมู่บ้านในจังหวัดสุพรรณบุรี เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ความตั้งใจจริงและความกระตือรือร้นในการทำงาน การแสดงบทบาทของกรรมการหมู่บ้านในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ภูมิหลังและคุณสมบัติส่วนตัวของกรรมการหมู่บ้านมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทเจ้าหน้าที่ได้แก่ อายุ ตำแหน่ง ประสบการณ์ การศึกษาอบรมและอาชีพ ส่วนภูมิหลังและคุณสมบัติส่วนตัวของกรรมการหมู่บ้านที่มีความสัมพันธ์กับความตั้งใจจริงและความกระตือรือร้นในการทำงานได้แก่ อายุ ตำแหน่งและการฝึกอบรม จากการศึกษาวิจัยค้นพบว่าอีกว่ากรรมการหมู่บ้านมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองพอสมควร กรรมการหมู่บ้านมีความตั้งใจจริงและความกระตือรือร้นในการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยแสดงบทบาทในการลงมือในการปฏิบัติกิจกรรมโครงการพัฒนามากที่สุด รองลงมาเป็นบทบาทในการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน บทบาทในการเป็นที่ปรึกษา และช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และบทบาทในการติดตามและรายงานผลตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ ชัยยศ ศิริรัตนบวร⁶⁵ ซึ่งทำการศึกษาวิจัยความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิจัยจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามโดยการออกแบบสอบถาม สัมภาษณ์และสังเกตการณ์ พบว่ากรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลและจะเป็นผู้ตรวจสอบดูแลผลประโยชน์และเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาตำบล แต่บางแห่งประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบลนั้นยังมีบทบาทสูงกว่ากรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนี้เนื่องมาจากสถานภาพทางสังคม การอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญและโอกาสการรับรู้ใกล้ชิดข้อมูลข่าวสารมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่ากรณีที่กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการสภาตำบลนั้นด้วย ความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมมากกว่าแรงจูงใจจากค่าตอบแทน

การศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มอิทธิพล เกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐ ที่นำไปสู่การสร้างชนชั้นนำกลุ่มใหม่หรือไม่อย่างไร ยังมีอยู่น้อยชิ้น สำหรับงานที่กล่าวถึงในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ กับโครงสร้างอำนาจในหมู่บ้านและชุมชน ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท

⁶⁴ ณรงค์ พลละเอียด, บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในงานพัฒนา (ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดสุพรรณบุรี), สารนิพนธ์สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

⁶⁵ ชัยยศ ศิริรัตนบวร, ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ (ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี), สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่อการเลือกตั้ง หรือการศึกษาเรื่องเจ้าพ่อต่างๆในเขตต่างจังหวัดเช่น งานของเวียงรัฐ เนติโพธิ์, ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ รวมทั้งงานภาษาอังกฤษของ Ockey และยังมีงานที่ศึกษาผู้นำแบบปราชญ์ชาวบ้านทั้งหลาย เช่น ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม, นายประยงค์ รัตนรงค์, ยายไฮ ชันจันทา ฯลฯ รวมถึงงานศึกษาผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากทางราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้วผู้นำในท้องถิ่นนอกจากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากทางราชการแล้ว ยังมีผู้นำอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำทางธรรมชาติไม่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ แต่จะมีบทบาทสำคัญไม่น้อยในการชักชวนบ้านให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้าน และเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของงานพัฒนาหมู่บ้านหลายๆ อย่าง เช่น ชักชวนชาวบ้านร่วมพัฒนาหมู่บ้าน เป็นแกนนำร่วมกันอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น